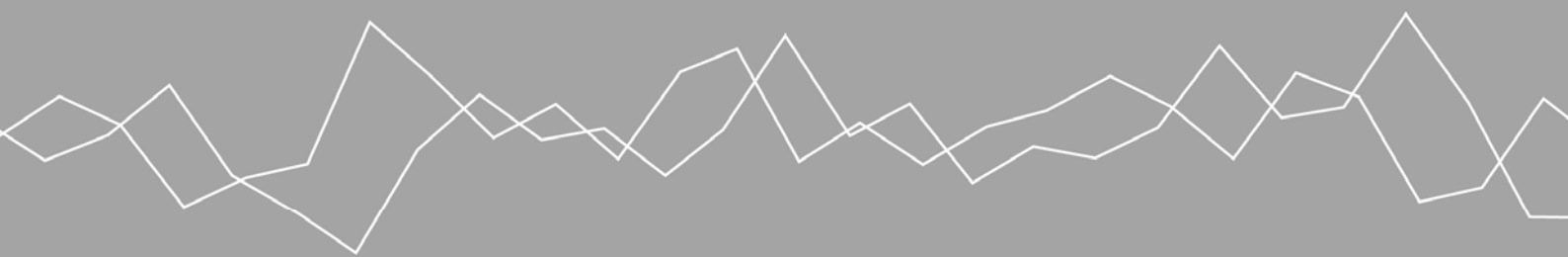


Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008



Amsterdam, juni 2009
In opdracht van het ministerie van OC & W

Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008

SEO Economisch Onderzoek
Caroline Berden
Lucy Kok

Met medewerking van
Maarten van Ham



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2009-41

ISBN 978-90-6733-504-1

Copyright © 2009 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
Summary	v
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksaanpak.....	1
1.3 Leeswijzer.....	2
2 Verandering in financiering en regelgeving sinds 2004.....	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Financiering	3
2.3 Kwaliteit en toezicht	4
3 Toetsingskader	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Prestaties van de markt	7
3.3 Voorwaarden voor marktwerking	8
3.4 Regulering	11
4 De ontwikkeling van de prestaties van de markt sinds 2004	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Allocatie	13
4.2.1 De producten	13
4.2.2 Het aanbod van formele kinderopvang.....	14
4.2.3 Het gebruik van kinderopvang voor het oudste kind.....	18
4.2.4 Wachlijsten en wachttijden	23
4.2.5 Prijzen.....	25
4.2.6 Kwaliteit	28
4.2.7 Reistijd.....	32
4.2.8 Aansluiting aanbod op de vraag.....	33
4.3 Doelmatigheid en innovatieve kracht.....	36
4.3.1 Productinnovatie.....	36
4.3.2 Procesinnovatie en doelmatigheid	36
4.4 Conclusie	37
5 De ontwikkeling van de voorwaarden voor marktwerking sinds 2004.....	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Externe effecten.....	40
5.3 Informatieasymmetrie	42
5.4 Mate van concurrentie.....	44
5.4.1 Concurrentie tussen bestaande aanbieders.....	44
5.4.2 Concurrentiedruk vanuit de vragers	53
5.4.2 Concurrentiedruk vanuit potentiële toetreders.....	57
5.5 Conclusie	57
Literatuur	59

Samenvatting

Inleiding

Tot 2005 werd kinderopvang betaald uit ouderbijdragen en uit subsidies van gemeenten en werkgevers aan de aanbieders van kinderopvang. Deze systematiek leidde tot lange wachtlijsten en stimuleerde aanbieders niet om rekening te houden met de wensen van ouders. Vandaar dat op 1 januari 2005 de Wet kinderopvang ingevoerd is. Deze wet introduceerde vraagsturing en beoogde zo de werking van de markt voor kinderopvang te verbeteren. Sindsdien betalen ouders de volledige prijs van kinderopvang aan de aanbieder. Een deel van de prijs die zij betalen krijgen zij terug van de overheid. De vergoeding is afhankelijk van het huishoudinkomen en de kosten die worden vergoed zijn gebonden aan een maximum uurtarief. Aanbieders van kinderopvang krijgen geen subsidie meer, alle subsidies gaan direct naar de ouders. Het idee achter de nieuwe wet is dat op deze manier aanbieders gedwongen worden om rekening te houden met de wensen van de ouders. Hierdoor zou de kwaliteit moeten stijgen en de wachtlijsten verdwijnen.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC & W) heeft, nu we vier jaar verder zijn, SEO Economisch Onderzoek verzocht de Wet kinderopvang te evalueren. Deze evaluatie geeft antwoord op de vraag of de wet ook daadwerkelijk tot een betere marktwerking in de kinderopvang heeft geleid.

Prestaties van de markt

Allocatieve werking van de markt

De financiële bijdrage van ouders in de totale kosten voor kinderopvang is sterk gedaald sinds 2004, vooral voor de modale en bovenmodale inkomens. Dit is echter niet het gevolg van marktwerking maar van overheidsregulering. De gemiddelde marktprijs die aanbieders hanteren is gestegen, maar ook deze prijs wordt sterk bepaald door overheidsregulering. Aanbieders zijn geheel vrij in het bepalen van hun prijs, maar 70% van de aanbieders houdt bij de vaststelling van de prijs rekening met de door de overheid vastgestelde maximumprijs die ouders (gedeeltelijk) vergoed kunnen krijgen.

Naast de 'ouderbijdrage' zien ouders ook reistijd als onderdeel van de kosten voor kinderopvang. De reistijd van de woning naar de opvang is in 2008 afgenomen.

Het gebruik van formele kinderopvang is sterk gestegen in de periode 2004-2008, met name het gebruik van buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Als gevolg van de sterke daling in de 'ouderbijdrage' is formele opvang aantrekkelijker geworden en hebben veel ouders informele opvang vervangen door formele opvang. Marktwerking heeft niet geleid tot het verdwijnen van de wachtlijsten. Het aanbod van formele kinderopvang is sterk toegenomen. Het totale aantal kindplaatsen in kinderdagverblijven is toegenomen van 112.000 in 2004 naar 149.000 in 2008, een toename met 32%. Het totale aantal kindplaatsen in de buitenschoolse opvang is toegenomen van 63.000 in 2004 naar 158.000 in 2008, een toename met 156%. Het aanbod heeft desondanks geen gelijke tred gehouden met de vraag naar kinderopvang. De tijd dat ouders moesten wachten

op een volledige plek in een kinderdagverblijf vanaf het moment dat zij de opvang nodig hadden is zelfs iets toegenomen in de periode 2004-2008. De wachttijd voor de buitenschoolse opvang is wel gedaald in dezelfde periode.

De kwaliteit van kinderopvang is volgens getrainde waarnemers gedaald sinds de invoering van marktwerking en in de perceptie van ouders gelijk gebleven. Ouders zijn in 2008, evenals in 2004, zeer tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang.

Doelmatigheid en innovatieve kracht

Als gevolg van marktwerking zijn aanbieders actiever bezig met het inventariseren van de wensen van vragers en proberen zij daar op in te spelen. Mogelijk dat daardoor in de perceptie van ouders de kwaliteit van de kinderopvang niet is gedaald. Ook zijn aanbieders bezig met mogelijkheden om de kosten te beheersen. De groepsgrootte is sinds de invoering van marktwerking vergroot van gemiddeld 9,7 kinderen naar 10,9 kinderen (De Kruif e.a., 2009). Dit heeft een rol gespeeld in de daling van de objectieve kwaliteit van kinderopvang.

Conclusie

Het doel van de nieuwe wet is gedeeltelijk bereikt. Aanbieders houden nu meer rekening met de wensen van ouders. Ook hebben zij gereageerd op de toenemende vraag met een uitbreiding van het aanbod. Daardoor zijn er meer locaties in de buurt van de woning van de ouders en is de reistijd verkort. Het bestaan van wachtlijsten en de daling van de kwaliteit van kinderopvang betekent echter dat de markt nog niet optimaal werkt.

Voorwaarden voor marktwerking

Voor een goede marktwerking is het nodig dat ouders een prijs/kwaliteitsafweging maken en dat aanbieders met elkaar concurreren. Aan beide voorwaarden is niet voldaan. Er zijn op veel plaatsen wachtlijsten voor populaire dagen (maandag, dinsdag en donderdag). Ouders hebben daardoor weinig keuzemogelijkheden: zij accepteren de opvang waar het snelst op de dagen van hun voorkeur plek vrijkomt. Dit maakt dat aanbieders niet scherp met elkaar hoeven te concurreren.

Er is in enige mate sprake van prijsconcurrentie in gebieden waar de wachtlijsten niet zo lang zijn. In gebieden waar de wachtlijsten langer zijn wordt de prijs iets boven het maximum tarief gezet dat de overheid vergoedt, terwijl in andere gebieden de prijs op of onder het maximum wordt gezet. Dat laatste geldt sterker in gebieden waar sterke concurrentie is vanuit de informele opvang.

Ook concurrentie op kwaliteit vindt in beperkte mate plaats. Aanbieders proberen zich te onderscheiden op voor de ouders zichtbare zaken zoals activiteiten voor de buitenschoolse opvang, mooie binnen- en buitenruimtes, kleinschaligheid en langere openingstijden. Als gevolg van de wachtlijsten hebben ouders niet de vrijheid hiervoor te kiezen. Verder zijn reistijd en nabijheid van de opvang erg belangrijk voor ouders, waardoor zij bij voorkeur kiezen voor opvang dicht bij huis en minder kijken naar de kwaliteit. Op voor de ouders niet waarneembare kwaliteit wordt vrijwel niet geconcentreerd. Aanbieders besteden wel aandacht aan de opleiding

van de medewerkers, maar er is weinig relatie tussen opleiding van de leidsters en de feitelijke proceskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de interactie met het kind.

De belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan aanbod zijn toetredingsbelemmeringen als gevolg van een gebrek aan locaties, onzekerheid over de regelgeving van de overheid en de voorkeur van ouders voor opvang op populaire dagen. Deze oorzaken belemmeren zowel bestaande instellingen als potentiële toetreders om te investeren in uitbreiding van de capaciteit dan wel het opzetten van een nieuwe locatie. Lokaal belemmert een tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel de toetreding.

Summary

Introduction

Until 2005 child care was financed by government and employer subsidies to providers of child care and parent contributions. This system led to long waiting lists and non responsiveness of providers to the preferences of parents. Hence, the Dutch Act on Child Care came into force on 1 January 2005. The aim of the Act was to make the market more demand-driven in order to improve the functioning of the market for child care. Since the introduction of the new act parents pay the full market price to the provider of child care. Part of the price they pay is reimbursed by the government. The reimbursement depends on household income with a maximum compensation for per hour cost. Providers do not get any subsidy in this system. All subsidies go directly to the parents. The idea of the reform is that providers are now obliged to respond to the preferences of parents to attract clients. This should enhance quality and reduce waiting lists.

The Ministry of Education, Culture and Science has, now that four years have past, requested SEO Economic Research to evaluate the Act on Child Care. This evaluation provides an answer to the question if the act has actually led to a better functioning market in the child care sector.

Market performance

Allocative functioning of the market

The financial contribution of parents to the total costs for child care has strongly decreased since 2004, especially for average and above average incomes. This is not, however, the result of the functioning of the market but of government regulation. The average market price used by providers has increased. But this price is also strongly determined by government regulation. Providers are entirely free to set their price. However when establishing the price 70% of the providers take into account the maximum price determined by the government for which parents can get (partially) compensated.

In addition to the “parental contribution”, parents also consider travel time as a component of the costs for child care. The travel time from the house to the day care has decreased in the period of 2004-2008.

The use of formal child care has increased strongly in the period of 2004-2008, particularly with the use of before and after school care and host parent care. As a result of the strong drop in the “parental contribution,” formal child care has become more attractive and many parents have replaced informal child care with formal child care. The free market system has not made the waiting lists disappear. The supply of formal child care has strongly increased. The total number of places for children in day care centres has increased from 112,000 in 2004 to 149,000 in 2008, an increase of 32%. The total number of places for children in before and after school care has increased from 63,000 in 2004 to 158,000 in 2008, an increase of 156%. Nevertheless, the supply has not kept pace with the demand for child care. The time that parents had to wait for a full

place in a day care centre for children aged younger than four years from the moment that they needed the care has even increased somewhat in the period of 2004-2008. The waiting time for before and after school care for children ages four years or older has, however, decreased during the same period.

Since the inception of the free market system the objective quality of child care has decreased according to trained observers. Whereas quality is perceived by parents to have remained the same. In 2008 parents were very satisfied with the quality of child care. Just as they were in 2004.

Efficiency and innovative strength

As a result of the demand-driven system, providers are more actively taking into consideration the wishes of clients and trying to respond to them. This may be the reason why in the perception of parents the quality of child care has not decreased. Providers are also working on possibilities to manage costs. Since the inception of the new Act, the group size has increased from an average of 9.7 children to 10.9 children (De Kruif et al., 2009). This has played a role in the drop in the objective quality of child care (as perceived by the trained observers).

Conclusion

Part of the aims of the new Act have been achieved. Providers are more responsive to the preferences of parents. Also providers have reacted to the booming demand for child care by expanding their capacity. As a result travel time for parents has been reduced. The existence of waiting lists and the drop in the quality of child care however mean that the market still does not work optimally.

Conditions for an optimal performance of the market

For an optimal performance of the market it is necessary that parents make a price/quality assessment and that providers compete with each other. Neither condition has been met. As a result of the increased supply, parents have a choice of more locations close to their home. However, many places have waiting lists for popular days (Monday, Tuesday and Thursday). As a result, parents have few possibilities to choose from: they accept the child care where a place is free on the days of their preference. This means that there is no need for providers to fiercely compete with each other.

There is a small degree of price competition in areas where the waiting lists are not that long. In areas where the waiting lists are longer the price is set somewhat higher than the maximum tariff that is reimbursed by the government, whereas in other areas the price is set equal to or lower than the maximum. The latter applies more often in areas where there is strong competition from informal child care.

Competition with regard to quality also takes place to a limited extent. Providers try to create a distinct profile with aspects that are visible to the parents such as activities offered to children attending before and after school care, beautiful indoor and outdoor spaces, small scale care and longer operating hours. As a result of the waiting lists parents do not have the freedom to make a choice in this regard. Furthermore, travel time and proximity of the child care are very important

to parents. Therefore they prefer care close to home and pay less attention to quality. With regard to quality aspects that are not noticeable to the parents there is hardly any competition. Providers do pay attention to the training of the employees, but there is little relation between the caregivers' education and the actual process quality, including the quality of the interaction with the child.

The most important causes for the lack of supply are influx impediments for providers as a result of a lack of locations, uncertainty concerning government regulations and the preference of parents for child care on popular days. These causes prevent both existing providers and potential new entrants from investing in expanding their capacity or setting up a new location. On a local level, especially in the big cities, a shortage of sufficiently qualified staff hinders the influx.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om de combinatie van zorg en arbeid te vergemakkelijken, stimuleert de overheid kinderopvang. Voorwaarde is dat kinderopvang goed toegankelijk is. Dit houdt in dat vraag en aanbod binnen de kinderopvang goed op elkaar afgestemd dienen te zijn. Om deze reden werd op 1 januari 2005 de Wet Kinderopvang ingevoerd. De wet betrachtte door vraagsturing de werking van de markt voor kinderopvang te verbeteren.

Het ministerie van OC&W heeft, nu we vier jaar verder zijn, SEO Economisch Onderzoek verzocht de Wet kinderopvang te evalueren. Zo wil het ministerie nagaan of de wet ook daadwerkelijk tot een betere marktwerking in de kinderopvang heeft geleid.

Dit rapport geeft inzicht in de huidige werking van de kinderopvangmarkt en de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds de invoering van de wet. In de volgende paragraaf leggen we uit hoe het onderzoek is aangepakt.

1.2 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek wordt gebruikgemaakt van een toetsingskader dat we in 2005 hebben ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de markt voor kinderopvang in 2004 in kaart te brengen (Kok e.a., 2005). Deze zogenaamde nulmeting geeft dus de situatie weer van de kinderopvangmarkt voordat de Wet kinderopvang werd ingevoerd. Om deze wet te evalueren hebben we een tweede meting uitgevoerd om te bepalen hoe de markt er in 2008 uit zag. Vervolgens zijn de resultaten van de tweede meting vergeleken met de resultaten van de nulmeting. Deze vergelijking maakt het mogelijk antwoord te geven op de vraag of de wet heeft geleid tot een betere afstemming van vraag en aanbod.

Het onderzoek bestond uit dataverzameling gevolgd door een analyse van de data. De benodigde data zijn verkregen via een drietal wegen:

- een berekening van het aanbod op de kinderopvangmarkt;
- een enquête onder ouders;
- casestudies.

Voor de tweede meting in 2008 is dezelfde berekening van het aanbod gehanteerd als destijds voor de nulmeting in 2004 is gebruikt. Op basis van een adressenbestand met capaciteitgegevens van alle formele kinderopvanglocaties in Nederland in 2004 is voor de nulmeting berekend hoeveel locaties en hoeveel kindplaatsen er in 2004 beschikbaar waren per kind binnen tien minuten reizen van de woning. De gegevens uit het adressenbestand zijn hiertoe gecombineerd met de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over het aantal kinderen per postcodegebied. Deze berekening is opnieuw uitgevoerd in 2008 met gebruikmaking van een adressenbestand van alle formele opvanglocaties ultimo 2008 en de gegevens over het aantal

kinderen per postcodegebied in 2008. Nieuw in de analyse is dat de resultaten van zowel 2004 en 2008 zijn uitgesplitst naar type gebieden te weten krachtwijken en mate van stedelijkheid zoals gedefinieerd door het CBS.

Net als voor de nulmeting is voor de tweede meting een enquête onder ouders met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar uitgezet met vragen over het gebruik van kinderopvang. Waar de nulmeting vroeg naar het gebruik en kenmerken in oktober 2004, werd ouders tijdens de tweede meting naar het gebruik en kenmerken gevraagd in oktober 2008. Gevraagd is naar het gebruik en de kenmerken van de opvang voor het oudste kind, omdat ouders voor het oudste kind bewust een keuze maken voor bepaalde opvang. Deze afwegingen worden waarschijnlijk minder vaak gemaakt bij jongere kinderen. Het aantal ondervraagde ouders was in 2004 in totaal 2209, in 2008 waren dit er 2372. Het grootste deel van deze respondenten beantwoordden de vragenlijst via een enquête op internet, een kleiner deel werd face-to-face ondervraagd om een goede steekproef representatief voor Nederland te krijgen. In 2004 werden 205 respondenten face-to-face ondervraagd en in 2008 waren dit er 268 van het totaal aantal respondenten. Beide enquêtes maken het mogelijk om de omvang en kenmerken van kinderopvangmarkt in de perceptie van ouders te meten in genoemde periodes. Tenzij anders vermeld zijn alle enquêteresultaten van 2004 en 2008 gewogen naar leeftijd van het oudste kind en opleidingsniveau van de ouder die de vragenlijst heeft ingevuld. Daarnaast zijn de data geschoond van foute antwoorden, vandaar dat de resultaten kunnen afwijken van de resultaten in Kok e.a. (2005).

Eveneens is voor de tweede meting een aantal interviews gehouden met aanbieders van formele kinderopvang in zes gebieden waar tijdens de nulmeting in 2004 ook interviews met aanbieders hebben plaatsgevonden. Deze gebieden waren twee Vinexlocaties, twee achterstandswijken, een stad en een plattelandsgebied. In 2004 zijn deze gebieden gekozen omdat de markt voor kinderopvang in deze gebieden niet goed functioneerde. Deze zogenaamde casestudies geven informatie over de werking van de kinderopvangmarkt die niet uit de twee voorgaande componenten kan worden gehaald, zoals het gedrag van aanbieders.

Tot slot is het in het vorige onderzoek ontwikkelde toetsingskader (Kok e.a., 2005) toegepast op de verzamelde informatie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de veranderingen in financiering en regelgeving die sinds 2004 hebben plaatsgevonden in de markt voor kinderopvang uiteengezet. Hoofdstuk 3 geeft daarna een uitvoerige beschrijving van het toetsingskader. Vervolgens zijn in Hoofdstuk 4 en 5 met behulp van het toetsingskader de ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang sinds 2004 beschreven. Hoofdstuk 4 richt zich daarbij op de prestaties van de markt en Hoofdstuk 5 op de voorwaarden voor marktwerking.

2 Verandering in financiering en regelgeving sinds 2004

2.1 Inleiding

Per 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang ingevoerd. Doel van de wet was de combinatie van zorg en arbeid te vergemakkelijken en zodoende de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Voorwaarde om dit doel te bereiken was dat de kinderopvang beter toegankelijk werd: vraag en aanbod dienden beter op elkaar te zijn afgestemd. De wet introduceerde dan ook vraagsturing en beoogde hiermee de werking van de markt binnen de kinderopvang te verbeteren. Daarnaast regelt de wet de financiering en de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang.

De wijzigingen in financiering en regelgeving sinds 2004 staan centraal in dit hoofdstuk. In paragraaf 2.2 worden de veranderingen in de financiering van de kinderopvang uiteengezet. Daarna volgt paragraaf 2.3, waarin de veranderingen in de regelgeving rondom kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang worden beschreven.

2.2 Financiering

Na de beëdiging van het kabinet Balkenende vier is het ministerie van OC & W verantwoordelijk geworden voor het kinderopvangbeleid. Voorheen lag deze taak bij het ministerie van SZW. Het ministerie van Financiën is via de Belastingdienst verantwoordelijk voor het uitvoeren van de kinderopvangtoeslag (www.ocenw.nl).

Over de periode 2005-2007 is het budget voor kinderopvang sterk verhoogd: van € 680 miljoen in 2005 naar € 1.580 miljoen in 2007 (www.szw.nl). In 2006 kwam € 200 miljoen extra beschikbaar voor kinderopvang, waarvan € 130 miljoen werd ingezet voor een hogere kinderopvangtoeslag voor de midden- en hogere inkomens. In 2007 kwam daar nog eens € 125 miljoen bij voor een verhoging van de kinderopvangtoeslag voor het eerste kind. Daarnaast is vanaf 2007 de werkgeversbijdrage bij formele opvang verplicht geworden en regelt de overheid deze bijdrage. Hierdoor is het budget voor kinderopvang in 2007 met € 529 miljoen verhoogd (www.ocenw.nl).

Financiering vóór 2005

In 2004 waren er drie typen formele kinderopvangplaatsen: gesubsidieerde plaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen. De gemeente betaalde (gedeeltelijk) gesubsidieerde plaatsen. Bedrijfsplaatsen werden (voor een deel) betaald door de werkgever en particuliere plaatsen werden volledig betaald door de ouders. Ouders betaalden een inkomensafhankelijke ouderbijdrage wanneer ze gebruik maakten van een gesubsidieerde plaats of bedrijfsplaats.

Financiering na 2005

Met de invoering van de Wet kinderopvang is er uniformiteit gekomen in de financiering van kinderopvang. Door de introductie van vraagfinanciering, is het onderscheid tussen gesubsidieerde plaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen weggefallen. Ouders kiezen en betalen nu zelf de kinderopvanginstelling van hun voorkeur.

Werkende of studerende ouders en ouders die een traject volgen om aan het werk te gaan, krijgen een deel van de kosten voor formele kinderopvang terugbetaald via een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage en een vaste, niet inkomensafhankelijke, werkgeversbijdrage. Beide bijdrages zijn gekoppeld aan een maximum uurtarief. In 2008 is dit maximum uurtarief gelijk aan € 6,10. Als ouders in 2008 dus € 5,90 per uur betaalden aan de kinderopvang, dan werd de werkgevers- en overheidsbijdrage berekend over de totale € 5,90 per uur. Als ouders echter voor kinderopvang kozen met een prijs van € 6,50 per uur, dan werd de werkgever- en overheidsbijdrage alleen berekend over de maximale uurprijs van € 6,10. Het verschil tussen de werkelijke uurprijs en de maximum uurprijs (€ 0,40 per uur) betalen ouders dus helemaal zelf. Voor de overheidsbijdrage geldt: hoe hoger het gezamenlijk huishoudinkomen, hoe lager de bijdrage van het rijk en dus hoe meer ouders zelf moeten betalen voor de kosten van kinderopvang. De koppeling aan een maximum uurprijs moet ouders prikkelen om te letten op de prijs van kinderopvang.

In 2005 en 2006 werd de overheidsbijdrage uitbetaald door de Belastingdienst en de werkgeversbijdrage door de werkgever. De overheid ging er vanuit dat de werkgever een zesde deel van de kosten betaalde. Dat betekende dat als de werkgevers van beide ouders bijdroegen, de ouders een derde deel van de kosten via de werkgeversbijdrage vergoed kregen. Begin 2005 bleek echter uit informatie van de Belastingdienst dat maar twee derde van de werknemers een werkgeversbijdrage kreeg (SZW, persbericht 25 februari 2005). De hoogte van de werkgeversbijdrage was onbekend.

Vanaf 2007 is de werkgeversbijdrage verplicht geworden en regelt de overheid deze bijdrage. De overheidsbijdrage en werkgeversbijdrage worden vanaf 2007 beide als één bedrag, de kinderopvangtoeslag, uitgekeerd aan de ouders via de Belastingdienst.

De kinderopvangtoeslag is in 2006 en 2007 verhoogd, waardoor de kosten voor ouders zijn verlaagd en een grotere groep ouders in aanmerking kwam voor een toeslag. In 2005 lag de inkomensgrens waarboven geen inkomensafhankelijke overheidsbijdrage meer werd verstrekt op een gezinsinkomen van circa € 70.000 per jaar. In 2006 is deze grens verhoogd naar € 96.000 en in 2007 naar € 130.000.

2.3 Kwaliteit en toezicht

De Wet kinderopvang stelt voorwaarden aan kinderopvang en regelt de kwaliteit in algemene termen. In de wet is vastgelegd dat het toezicht op de kwaliteit onder de verantwoordelijkheid valt van gemeenten en wordt uitgevoerd door de GGD.

Gedetailleerde uitvoeringsregels laat het Rijk achterwege. Vandaar dat de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) en de werkgeversverenigingen eind 2004 een kwaliteitsconvenant hebben opgesteld die basiseisen bevat voor de kwaliteit van kinderopvang. De beleidsregels 'kwaliteit kinderopvang' zijn volledig ontleend aan dit convenant en dienen als basis voor het toezicht vanuit de GGD. Daarnaast bieden de regels duidelijkheid aan kindercentra en gastouderbureaus hoe ze aan de wet kunnen voldoen. Ook geven de regels houvast aan ouders over wat ze minimaal aan basiskwaliteit bij een aanbieder van kinderopvang kunnen verwachten (www.kinderopvang.nl).

Binnen de wet is een regeling opgenomen die het mogelijk maakt om innovatieve vormen van kinderopvang aan te wijzen. Vanaf 27 april 2005 werd met het experiment innovatieve gastouderopvang van deze regeling gebruik gemaakt. Over een periode van vier jaar werd geëxperimenteerd met twee vormen van kinderopvang, namelijk gastouderopvang waarbij zes in plaats van vier 'niet eigen' kinderen maximaal worden opgevangen en opvang die plaatsvindt op het woonadres van de (gast)ouder niet zijnde de woonsituatie. Het ministerie van OC&W heeft besloten het stelsel van gastouderopvang aan te passen.¹ Het experiment innovatieve gastouderopvang, dat afliep op 27 april 2009, is verlengd tot het moment dat de wijziging in de Wet kinderopvang in verband met de herzieningen in het stelsel van gastouderopvang is ingegaan.²

Op grond van de motie Van Aartsen-Bos zijn scholen vanaf het schooljaar 2007-2008 wettelijk verplicht de aansluiting met de buitenschoolse opvang op verzoek van de ouders te organiseren

¹ Kamerstuk met kenmerk PO/KOV/22667 dd 20 juni 2008 met als onderwerp "Meerjarenperspectief kinderopvang".

² Kamerstuk met kenmerk PO/KOV/76902 dd 23 december 2008 met als onderwerp "Evaluatie experiment innovatieve kinderopvang".

3 Toetsingskader

3.1 Inleiding

In 2005 hebben we in opdracht van het ministerie van SZW een toetsingskader ontwikkeld om de markt voor kinderopvang in 2004 in kaart te brengen. Dit kader is destijds beschreven in het rapport “De markt voor kinderopvang in 2004” (Kok e.a., 2005). Aangezien hetzelfde kader wordt gehanteerd om de markt voor kinderopvang in 2008 te toetsen, nemen we in dit hoofdstuk de beschrijving van het toetsingskader over uit ons eerdergenoemde rapport.

Om de markt voor kinderopvang te beoordelen maken we onderscheid naar criteria waarmee we de prestaties van de markt beoordelen en criteria waarmee we beoordelen of aan de *voorwaarden voor marktwerking* voldaan is. Door alle criteria in het toetsingskader langs te lopen kan een volledig beeld worden gegeven van de markt. Door gebruik te maken van het toetsingskader worden geen elementen vergeten die belangrijk zijn voor de werking van de markt. Het belangrijkste zijn uiteraard de prestaties van de markt. Als de prestaties van de markt niet goed zijn (of niet bekend zijn) is het zinvol om te kijken naar de mate waarin aan de voorwaarden voor marktwerking voldaan is. Wanneer de markt op bepaalde punten slecht presteert kan daaruit worden verklaard waarom dat zo is.

In paragraaf 3.2 gaan we eerst in op de verschillende criteria waarmee de prestaties van de markt voor kinderopvang worden beoordeeld. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.3 de criteria waarmee wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor marktwerking is voldaan.

3.2 Prestaties van de markt

In elk standaardwerk over micro-economie staat: “op een markt met volkomen vrije mededinging komt vanzelf een Pareto-optimale allocatie tot stand”. Of: “een goed functionerende markt zorgt voor een goede verdeling van goederen, een efficiënte productie en innovatie”. Dit houdt in dat een volledig vrije werking van markten leidt tot de beste prijs/kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de consument. Voor de markt voor kinderopvang betekent dat concreet:

1. Verdeling (allocatie).

Als de markt voor de kinderopvang goed functioneert, zal de markt diensten leveren die zowel in prijs en kwaliteit, als in hoeveelheid beantwoorden aan de behoefte van vragers. Met andere woorden, het onderhandelingspel tussen ouders en opvangorganisaties zal leiden tot een aanbod met de juiste prijs/kwaliteitverhouding.

2. Efficiëntie (doelmatigheid).

De opvangdiensten worden geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten.

3. Innovatie.

Een goed presterende markt zorgt bovendien dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van consumenten (productinnovatie) en ook dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden uitgevonden (procesinnovatie).

3.3 Voorwaarden voor marktwerking

In de praktijk van alledag is er zelden een markt waarin sprake is van volledig vrije mededinging. Daardoor komt de gewenste efficiënte allocatie niet automatisch tot stand. Er is dan sprake van *marktfalen*. De economische literatuur onderscheidt verschillende vormen van marktfalen:

1. 'free rider' gedrag bij een publiek goed;
2. externe effecten;
3. informatieasymmetrie (intransparantie);
4. onvoldoende concurrentie.

Hieronder lichten we de vier vormen van marktfalen toe.

'Free rider' gedrag bij een publiek goed

Free rider-gedrag komt voor wanneer sprake is van een publiek goed. Dit is een goed dat niet aan individuele personen kan worden toegerekend, zoals bijvoorbeeld de defensie van een land of het onderhouden van een dijk. Als het bijdragen aan de kosten van publieke goederen op vrijwillige basis gebeurt, zullen er mensen zijn die niet bijdragen, terwijl ze er wel van kunnen profiteren. Dit wordt *free riden* genoemd. Dit soort marktfalen doet zich echter bij de kinderopvang niet voor.

Externe effecten

Externe effecten treden op wanneer gebruik van het product niet alleen gevolgen heeft voor de gebruiker, maar ook voor anderen. De effecten voor anderen kunnen negatief of positief zijn. Negatieve externe effecten treden op wanneer het gebruik van een product negatieve effecten heeft voor niet-gebruikers. Te denken valt aan milieuschade of gezondheidsschade door meeroken. Wanneer sprake is van negatieve externe effecten is de vraag naar het product hoger dan maatschappelijk is gewenst. Meestal grijpt de overheid in door de prijs te verhogen, waardoor de vraag wordt afgeremd.

Externe effecten kunnen ook positief zijn. Dit is het geval bij kinderopvang. Als vrouwen niet thuisblijven om op de kinderen te passen maar gaan werken, kan in een land meer toegevoegde waarde worden gegenereerd. Er komt dus meer welvaart. Bovendien wordt het draagvlak voor belasting- en premiebetaling groter, waardoor de belastingen en premies omlaag gaan en hun versturende werking wordt verminderd. Om deze redenen stimuleert de overheid het gebruik van kinderopvang. Dit doet zij door een deel van de kosten te betalen, waardoor de prijs van kinderopvang omlaag gaat en de vraag toeneemt.

Er zijn aanwijzingen dat een fysiek gebrek aan kinderopvang vrouwen belemmert om te gaan werken. De arbeidsparticipatie van vrouwen in gebieden waar weinig kindplaatsen beschikbaar zijn is lager dan in gebieden waar veel kinderopvang beschikbaar is. Onderzoek naar de causale relatie tussen de beschikbaarheid van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen in Engeland wijst uit dat die relatie eenzijdig is: een stijging van het aantal beschikbare plaatsen leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie een periode later. Andersom is dat niet het geval: een stijging van de arbeidsparticipatie leidt niet tot een stijging van het aanbod. Een stijging van de participatie leidt wel tot hogere prijzen en tot wachtlijsten (Chevalier, Viitanen, 2002). Hieruit valt

af te leiden dat het aanbod van kinderopvang zich onvoldoende aan de vraag aanpast, wat duidt op een slecht werkende markt in Engeland.

Informatieasymmetrie

Er is sprake van informatieasymmetrie wanneer vragers bepaalde aspecten van een product niet kunnen beoordelen. De kwaliteit van een notaris is hiervan een goed voorbeeld. Voor de gemiddelde Nederlander is de kwaliteit van een notariële akte immers niet goed te beoordelen. De kwaliteit blijkt vaak pas na jaren, bijvoorbeeld als een huis weer verkocht wordt of iemand overlijdt en diens testament moet worden uitgevoerd. Doordat afnemers van notariële diensten geen inzicht hebben in de kwaliteit, kunnen ze alleen maar kiezen op basis van prijs. Een mogelijk gevolg is dat goede kwaliteit uit de markt wordt gedrukt. Het is immers duurder om alles tot in de puntjes uit te zoeken. Omdat de consument alleen op prijs zoekt, zijn notarissen genoodzaakt goedkoop te werken. De kwaliteit gaat daardoor achteruit. Op de markt voor kinderopvang speelt deze vorm van marktfalen ook, het is voor ouders moeilijk om de kwaliteit van opvang te beoordelen (zie onderstaande box).

Box 1 Kunnen ouders de kwaliteit van kinderopvang beoordelen?

Mocan (2003) onderzocht hoe ouders de kwaliteit van kinderopvang beoordelen ten opzichte van een oordeel van experts. Hij bezocht daarvoor 400 Amerikaanse kinderdagverblijven. In deze kinderdagverblijven werd door experts de kwaliteit van de kinderopvang op verschillende aspecten beoordeeld. Vervolgens werd aan ouders gevraagd om de kwaliteit van de kinderopvang te beoordelen. De bevindingen zijn als volgt:

- Ouders zijn matig rationeel in het evalueren van de kwaliteit van de kinderopvanginstellingen. Matig rationeel betekent dat de ouders niet alle beschikbare informatie gebruiken, waardoor ze de kwaliteit van de centra niet altijd goed inschatten.
- Ouders beoordelen de kwaliteit aan de hand van de ruimte, de vriendelijkheid van de directeur en centrakarakteristieken (bv. publiek of privaat gefinancierd). Deze indicatoren geven echter onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke kwaliteit. De achtergrond van de ouders, zoals opleiding of burgerlijke staat, beïnvloeden de nauwkeurigheid van het kwaliteitsevaluatie.
- Ouders interpreteren bepaalde kenmerken van opvang niet goed. Uit de analyse blijkt dat ouders geloven dat publieke opvang lagere kwaliteit biedt dan private opvang, terwijl het tegendeel het geval is. Ook blijkt dat ouders moeite doen om informatie te krijgen over moeilijk te observeren indicatoren (door bijvoorbeeld een onverwacht bezoek te plegen), maar de informatie die ze krijgen niet goed interpreteren.

Mocan verklaart de in internationaal opzicht middelmatige kwaliteit van de Amerikaanse kinderopvang met het beperkte inzicht dat ouders hebben in de kwaliteit van kinderopvang. Het is voor kinderopvanginstellingen niet lucratief om in alle kwaliteitsaspecten te investeren, omdat ouders niet alle aspecten observeren.

Bron: Mocan (2003)

Omdat slechte kwaliteit verstrekken gevolgen kan hebben, houdt de overheid toezicht op de kwaliteit van kinderopvang door middel van wettelijke kwaliteitseisen. Ook doet de branche aan zelfregulering.³ Het blijft echter de vraag of ouders de kwaliteit zelf kunnen beoordelen en of zij dit meenemen in hun overwegingen om voor een bepaalde kinderopvanginstelling te kiezen, dan wel om over te stappen naar een andere instelling. Als dit niet het geval is, zullen zij niet bereid zijn voor kwaliteit te betalen en kunnen kinderopvangorganisaties zich niet onderscheiden door het bieden van hogere kwaliteit.

³ Zo hebben zij het HKZ-keurmerk ingevoerd en het convenant kwaliteit kinderopvang opgesteld.

Onvoldoende concurrentie

Wanneer sprake is van onvoldoende concurrentie presteert de markt niet goed. De oorzaak van onvoldoende concurrentie wordt vaak gezocht aan de aanbodkant, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een monopolie. Een aanbieder heeft in zo'n geval geen prikkel om een goede prijs/kwaliteitverhouding te bieden, omdat hij als enige aanbieder de consument aan zich heeft gebonden. Behalve aan de aanbodkant kunnen de marktwerkingsproblemen ook aan de vraagzijde liggen.⁴ Als de vragers te weinig prikkels hebben om zich kritisch op te stellen, zetten zij de aanbieders niet onder druk en komt er geen concurrentie tot stand. De markt voor kinderopvang van vóór 2005 is hiervan een voorbeeld. Het overgrote deel van de ouders had toen immers geen prikkel om een lagere prijs te bedingen. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang hebben ouders deze prikkel wel gekregen. De prikkel is echter nog niet geheel marktconform, aangezien een groot deel van de ouders maar een deel van de prijs betaalt. Niet alleen de aanbodkant, maar ook de vraagkant van de markt moet in onze analyse worden meegenomen. Om te beoordelen of er voldoende concurrentie is op de kinderopvangmarkt is het model van Porter geschikt. Het model van Porter onderscheidt structuur- en gedragselementen. Het model van Porter is wat verder uitgewerkt dan het gebruikelijke structuur-gedrag-prestatie model en besteedt speciale aandacht aan de vraagkant van de markt. Porter onderscheidt drie verschillende vormen van concurrentie: interne, externe en potentiële concurrentie.

Interne concurrentie is concurrentie tussen de bestaande aanbieders op de markt. Daarbij gaat het om concentratie en monopolievorming: zijn er voldoende aanbieders die met elkaar concurreren? Voor het beoordelen van de mate van concurrentie tussen aanbieders moet de zogenaamde 'relevante markt' worden afgebakend. De relevante markt is de markt waarop bedrijven marktmacht kunnen uitoefenen.⁵ Om dit te bepalen moet worden afgebakend op welke *producten* bedrijven met elkaar concurreren en op welk *geografisch gebied* zij elkaar beconcurreren. Bepaald moet bijvoorbeeld worden of vragers informele kinderopvang als substituut zien voor formele kinderopvang. Ook moet bepaald worden op welke geografische markt ouders kinderopvangbedrijven als reële alternatieven (substituten) zien. Dit hangt af van de reisbereidheid van ouders. Naar verwachting zullen ouders de kinderopvang het liefst dichtbij de woning willen hebben, en dan nog het liefst op de route naar het werk. De relevante markt zal dus vaak slechts een zeer klein gebied zijn. Op dat gebied moet gekeken worden hoeveel spelers er actief zijn en hoeveel marktaandeel elk van de spelers heeft. Interne concurrentie is ook afhankelijk van de mate van *productdifferentiatie*: hoe meer het aanbod van de kinderopvanginstellingen van elkaar verschilt, hoe minder prijsconcurrentie. Sommige ouders zullen dan immers aangewezen zijn op een bepaalde kinderopvanginstelling die precies aanbiedt wat zij willen hebben. Verder kan *regulering* de concurrentie tussen aanbieders belemmeren. Tot slot is het *gedrag* van de aanbieders een belangrijke factor: zijn er bijvoorbeeld aanwijzingen dat aanbieders de prijzen op elkaar afstemmen?

Externe concurrentie is de druk die op de aanbieders wordt gelegd door de vragende partijen. De mate van externe concurrentie is afhankelijk van de *concentratiegraad* van de vragers. Grote vragers (zoals grote werkgevers, gemeenten en bemiddelaars) kunnen meer druk uitoefenen dan kleine vragers (zoals individuele ouders). In 2004 kochten werkgevers kinderopvang in. Omdat zij in het

⁴ Zie onder andere Porter (1980) en Waterson (2003).

⁵ Zie voor toelichting Baarsma e.a. (2002).

groot inkochten en vaak voor langere tijd, konden zij meer eisen stellen aan het kinderdagverblijf dan een individuele ouder. Ook de *belangen en wensen van de ouders* bepalen de mate van externe concurrentie. Hoe belangrijk vinden ouders een lage prijs? Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau en SEO Economisch Onderzoek blijkt dat ouders meer op reistijd kiezen dan op prijs (Ooms e.a., 2003). Reistijd kan voor ouders gezien worden als een kostenfactor. Mogelijk is deze kostenfactor belangrijker dan prijs. Als dit zo is zal het prijsmechanisme slechts beperkt zijn werking doen. In 2004 was het inzicht van ouders in de prijs voor kinderopvang beperkt. Wellicht dat met de introductie van de nieuwe wet het belang van prijs toe gaat nemen. Voor de mate van externe concurrentie zijn verder de *overstapkosten* van belang. Wanneer ouders eenmaal een kinderopvanginstelling gekozen hebben zullen zij niet snel switchen. Uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat de overstapkosten in de kinderopvangmarkt groter zijn dan op andere markten (Consumentenbond, 2002). Vooral de emotionele gevolgen voor het kind blijken een hoge barrière te zijn. Ouders hebben daardoor minder mogelijkheden de aanbieder onder druk te zetten: zij kunnen niet effectief dreigen om naar een andere kinderopvanginstelling over te stappen. Dit biedt ruimte voor de aanbieder om de prijs te verhogen of de kwaliteit te verlagen. Pas bij een zeer sterke prijsverhoging of een zeer sterke kwaliteitsverlaging zullen ouders overstappen.

Potentiële concurrentie ontstaat door de druk van potentiële toetreders tot de markt. Ook wanneer er sprake is van slechts één aanbieder in een markt kan er sprake zijn van concurrentie. Dit is het geval als er geen belemmeringen zijn om toe te treden tot de markt. Stel dat er sprake is van een regionaal monopolie en de monopolist zet zijn prijs te hoog. Als er geen toetredingsbelemmeringen zijn kan een toetreders zich vestigen en marktaandeel naar zich toe trekken, waardoor de monopolist zijn winst weer kwijt is. Omdat de monopolist dit weet zal hij zijn prijzen niet te hoog zetten. Toetredingsbelemmeringen kunnen liggen in (*overheids*)*regulering* (vestigingskosten), *investeringkosten*, *schaalvoordelen* (waardoor een toetreders niet klein kan beginnen), *overstapkosten* vragers (waardoor het voor een toetreders moeilijk is om klanten te krijgen) en *gedrag* van zittende aanbieders.

De drie vormen van concurrentie kunnen elkaar compenseren. Zo kan een markt met zwakke interne concurrentie toch zeer competitief zijn vanwege sterke externe concurrentie en/of sterke potentiële concurrentie.

3.4 Regulering

Afhankelijk van de ernst van het marktfalen kan het nodig zijn dat de overheid ingrijpt. De rol van de overheid is dus een rol die bestaat bij de gratie van marktfalen.

Ingrijpen kan op verschillende manieren. Wanneer de markt bijvoorbeeld faalt omdat er sprake is van informatieasymmetrie, kan de ontbrekende informatie op een of andere manier openbaar worden gemaakt. Vragers kunnen dan wel een goede prijs/kwaliteitsafweging maken. Branches kunnen ook zelf de transparantie verhogen door een keurmerk of erkenningsregeling in te voeren. Een verdergaande stap is dat de overheid de kwaliteit controleert. Deze stap neemt de overheid als onvoldoende kwaliteit grote risico's met zich meebrengt, zoals het geval is bij voedsel en kinderopvang.

In de markt voor kinderopvang vindt regulering plaats vanwege twee vormen van marktfalen: informatieasymmetrie (ouders kunnen de kwaliteit onvoldoende beoordelen) en externe effecten (dankzij kinderopvang neemt de arbeidsparticipatie van vrouwen toe). Kwaliteitsregulering beoogt de gevolgen van informatieasymmetrie op te heffen. Publieke financiering heeft tot doel de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren.

De veranderingen in de publieke financiering en regelgeving rondom de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang sinds 2004 zijn eerder al aan de orde gekomen in Hoofdstuk 2.

4 De ontwikkeling van de prestaties van de markt sinds 2004

4.1 Inleiding

Voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van de prestaties van de markt voor kinderopvang sinds 2004, bekijken we de markt in 2004 en 2008. Om voor beide jaren de prestaties van de markt te beoordelen, maken we gebruik van het toetsingskader zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk. De criteria op grond waarvan de prestaties van de markt worden getoetst, zijn kort weergegeven in Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Criteria op grond waarvan prestaties van de markt worden getoetst

Prestaties van de markt

1. Verdelende werking van de markt (Allocatie)
 - Hoeveelheid (voldoende keuze, geen wachttijden)
 - Prijs
 - Kwaliteit (kwaliteit van de leidsters, de ruimte e.d.)
 2. Efficiëntie (Doelmatigheid)
 - Lage kosten
 3. Innovatie
 - Productinnovatie (voldoen aan veranderende wensen van ouders)
 - Procesinnovatie (toepassen van nieuwe kennis om kosten te besparen of kwaliteit te verhogen)
-

Bron: Kok e.a. (2005)

Tabel 4.1 geeft ook direct de opbouw van het hoofdstuk weer. Paragraaf 4.2 gaat namelijk in op de ontwikkeling van de allocatie van de markt voor kinderopvang, waarbij eerst wordt gekeken naar de hoeveelheid door in te gaan op de verschillende producten, het gebruik hiervan en de aanwezigheid van wachtlijsten en lengte van wachttijden in zowel 2004 als 2008. Daarna wordt voor beide jaren in paragraaf 4.3 nagegaan hoe de markt presteert op de punten van efficiëntie en innovatie. Ten slotte volgt de conclusie.

4.2 Allocatie

4.2.1 De producten

De markt voor kinderopvang kan worden opgedeeld in formele en informele opvang. Onder informele opvang valt de betaalde en onbetaalde individuele oppas. Formele opvang omvat kinderdagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches. Hier gaat het dus om georganiseerde opvang door kinderopvangcentra of gastouderbureaus die ingeschreven staan in het gemeentelijk register kinderopvang. Alleen de formele opvang valt onder de Wet kinderopvang. Vandaar ook dat alleen de formele opvang zal worden toegelicht.

Met kinderopvangcentra worden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties bedoeld. In kinderdagverblijven vindt dagopvang plaats voor 0 tot 4 jarigen, terwijl de buitenschoolse

opvang juist voor- en naschoolse opvang en opvang tijdens vakanties biedt aan kinderen van 4 tot 12 jaar. Kinderopvangcentra zijn bij wet verplicht een oudercommissie in te stellen, die gevraagd en ongevraagd advies kan geven op het beleid van het kinderopvangcentrum (Hoofdstuk 3, Artikel 58 lid 1 van de Wet kinderopvang).

Gastouderbureaus bemiddelen tussen een gastouder en een vraagouder. De gastouderopvang vangt kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar op binnen de eigen woonomgeving. Ook gastouderbureaus zijn verplicht een oudercommissie in te stellen (Hoofdstuk 3, Artikel 58 lid 1 van de Wet kinderopvang). Vanaf 2005 was naast de ‘reguliere’ gastouderopvang die maximaal vier ‘niet eigen’ kinderen mocht opvangen binnen de woonsituatie van de vraag- dan wel gastouder, ook innovatieve gastouderopvang mogelijk. De innovatieve gastouder vangt maximaal zes ‘niet eigen’ kinderen op in de woonomgeving, niet speciaal zijnde de woonsituatie, bijvoorbeeld een tuinhuisje. Zoals al is aangegeven in Paragraaf 2.3 wordt het stelsel van gastouderopvang herzien. In het rapport bezien we de kinderopvangvorm gastouderopvang als een geheel.

Ook ouderparticipatiecrèches, waarin een groep ouders om beurt hun eigen kinderen opvangt, valt onder de formele kinderopvang. Voor deze vorm van kinderopvang is een oudercommissie niet verplicht. Alle overige kwaliteitseisen gelden wel (www.ocenw.nl).

Peuterspeelzalen en de tussenschoolse opvang vallen niet onder de Wet kinderopvang en zijn dan ook niet in deze evaluatie opgenomen.

4.2.2 Het aanbod van formele kinderopvang

Hoewel het aantal 0- tot 4-jarigen over de periode 2004 tot 2008 is afgenomen met 6%, is het totale aantal kindplaatsen voor deze groep kinderen in dezelfde periode toch toegenomen met 32% (zie Tabel 4.2). Daarnaast is zowel het aantal kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar als het aantal kindplaatsen gestegen in 2008 ten opzichte van 2004. De stijging in het aantal kindplaatsen bij de buitenschoolse opvang is echter met 156% ten opzichte van 2004 opvallend hoog. Deze stijging is waarschijnlijk het gevolg van het uitvoeren van de motie Van Aartsen-Bos.

Tabel 4.2 Aantal kinderen en kindplaatsen in 2004 en 2008

	2004	2008	Relatieve verandering 2008 - 2004
Aantal kinderen:			
0- tot 4-jarigen	809.136	756.652	-6%
4- tot 12-jarigen	1.582.902	1.591.879	1%
Aantal kindplaatsen:			
Kinderdagverblijf	112.824	149.305	32%
Buitenschoolse opvang	62.110	159.212	156%

Bron: CBS Statline, adressenbestanden kinderopvang 2004/2008

De meeste kinderen maken niet iedere dag gebruik van kinderopvang. In 2004 werd in Kok e.a. (2005) nog uitgegaan van een bezetting van 1,8 kinderen per kindplaats. Voor de hele dagopvang en buitenschoolse opvang wordt in 2007 uitgegaan van 1,9 kinderen per kindplaats (B&A

Consulting, 2007). Uitgaande van deze cijfers, maken in 2008 ongeveer 284.000 kinderen gebruik van het kinderdagverblijf en 303.000 kinderen gebruik van de buitenschoolse opvang.⁶

Het aanbod van kinderopvang verschilt naar regio. In stedelijke gebieden zijn meer kinderopvangplekken beschikbaar dan in landelijke gebieden. Daarom hebben we het aantal kindplaatsen per regio bepaald. Voor de berekening van het aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind is zowel in 2004 als in 2008 gebruikgemaakt van adressenbestanden met capaciteitgegevens van ondernemers in de kinderopvang die gecombineerd zijn met gegevens van het CBS over het aantal kinderen per postcodegebied. Van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties in Nederland is met behulp van deze informatie berekend hoeveel kindplaatsen er in 2004 en in 2008 beschikbaar waren per kind binnen tien minuten reizen van de woning.⁷ Nieuw is dat in de analyse ook speciaal is gekeken naar het aantal kindplaatsen per kind in krachtwijken en dat het aantal kindplaatsen per kind is gegroepeerd naar gebieden naar mate van stedelijkheid.⁸ Aangezien het adressenbestand over 2008 geen capaciteitgegevens bevat over gastouderopvang, is geen informatie over het aantal kindplaatsen per kind binnen de gastouderopvang opgenomen.

Aantal binnen 10 minuten bereikbare kindplaatsen per kind

Kinderdagverblijven

Uit Tabel 4.3 blijkt dat landelijk in 2008 het gemiddeld aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind bij het kinderdagverblijf hoger ligt dan in 2004 (zie Tabel 4.3). In 2004 is per kind gemiddeld 0,14 voltijds kindplaats binnen 10 minuten reizen van de woning bereikbaar, terwijl dit gemiddelde in 2008 gelijk is aan 0,20. Bij een bezetting van 1,9 kind per plaats is er dus in 2008 voor 38% van de kinderen een plek, terwijl er in 2004 met een bezetting van 1,8 kind per plaats maar voor 25% van de kinderen een plek was.⁹ Het gemiddeld aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind bij het kinderdagverblijf neemt toe naarmate de mate van stedelijkheid toeneemt. Relatief gezien is de toename van het aantal kindplaatsen sterker in de minder stedelijke gebieden. Krachtwijken behoren tot de zeer sterk stedelijke gebieden, maar het aanbod van kinderopvangplaatsen is in krachtwijken wat lager dan gemiddeld in de zeer sterk stedelijke gebieden. Het gemiddeld aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind in krachtwijken blijft in 2008 met 0,26 beneden het gemiddelde van 0,30 in zeer sterk stedelijke gebieden. Dit komt doordat in krachtwijken meer laagopgeleiden wonen, die minder vaak participeren op de arbeidsmarkt. De vraag naar kinderopvang is daardoor in krachtwijken lager. De ontwikkeling van het aantal plaatsen in de periode 2004-2008 houdt wel gelijke tred met de gemiddelde ontwikkeling in zeer sterk stedelijke gebieden

⁶ Aantal kinderen dat in 2008 gebruikmaakt van het kinderopvang is verkregen door het aantal kindplaatsen bij de kinderopvang te vermenigvuldigen met het aantal kinderen per kindplaats (1,9).

⁷ Zie voor berekeningsmethode Van Ham en Mulder, 2005. Er is uitgegaan van 4 minuten pure reistijd per auto, wat overeenkomt met 10 minuten reistijd (inclusief instappen, file, wachten voor stoplichten, parkeren, etc.). De reistijden tussen auto en fiets verschillen op deze korte afstanden nauwelijks. De keus voor een grens van 10 minuten is gemaakt in 2004 en gebaseerd op het feit dat in 2004 het merendeel van de ouders kinderopvang op 10 minuten of minder van het huisadres geregeld had (Kok e.a., 2005).

⁸ De mate van stedelijkheid is gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid in 1999 van het CBS.

⁹ Het percentage kinderen dat in 2008 een plek heeft bij het kinderdagverblijf is verkregen door het aantal kindplaatsen per kind (0,20) te vermenigvuldigen met het aantal kinderen per kindplaats (1,9).

Tabel 4.3 Gemiddeld aantal kindplaatsen per kind bij het kinderdagverblijf dat binnen 10 minuten bereikbaar is

	2004	2008
Heel Nederland	0,14	0,20
Krachtwijken	0,19	0,26
Gebieden naar mate van stedelijkheid:		
Zeer sterk	0,22	0,30
Sterk	0,16	0,22
Matig	0,14	0,20
Weinig	0,12	0,17
Niet	0,07	0,12

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Tabel 4.4 toont dat in heel Nederland het deel van de kinderen dat minder dan 0,1 potentieel beschikbare kindplaatsen per kind heeft is afgenomen. Daarentegen is juist het aandeel kinderen met 0,3 of meer potentieel beschikbare kindplaatsen per gestegen.

Tabel 4.4 Aandeel kinderen met minder dan 0,1 dan wel 0,3 of meer kindplaatsen per kind beschikbaar bij kinderdagverblijven binnen 10 minuten bereikbaar

	Aandeel kinderen met minder dan 0,1 kindplaatsen per kind		Aandeel kinderen met 0,3 of meer kindplaatsen per kind	
	2004	2008	2004	2008
Heel Nederland	40%	20%	8%	18%
Krachtwijken	20%	7%	16%	35%
Gebieden naar mate van stedelijkheid:				
Zeer sterk	11%	3%	23%	46%
Sterk	28%	13%	8%	19%
Matig	36%	14%	5%	16%
Weinig	47%	20%	3%	8%
Niet	71%	49%	2%	7%

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Buitenschoolse opvang

Net als voor de kinderdagopvang geldt dat ook het gemiddelde aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind bij de buitenschoolse opvang is toegenomen (Tabel 4.5). Dit is zowel landelijk als naar gebieden uitgesplitst naar mate van stedelijkheid duidelijk zichtbaar. Wederom is het zo dat zowel voor 2004 als voor 2008 het gemiddeld aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind toeneemt naarmate de mate van stedelijkheid van het gebied toeneemt. Het gemiddeld aantal potentieel beschikbare kindplaatsen per kind is over de periode van 2004 tot 2008 zelfs verdubbeld. De groei van het aantal plaatsen is in krachtwijken achtergebleven bij de gemiddelde groei in zeer sterk stedelijke gebieden. De groei op het platteland was relatief sterker dan in de stad.

Tabel 4.5 Gemiddeld aantal kindplaatsen per kind bij buitenschoolse opvang dat binnen 10 minuten bereikbaar is

	2004	2008
Heel Nederland	0,04	0,10
Krachtwijken	0,06	0,12
Gebieden naar mate van stedelijkheid:		
Zeer sterk	0,06	0,14
Sterk	0,05	0,12
Matig	0,04	0,10
Weinig	0,03	0,09
Niet	0,02	0,06

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

In 2008 is het deel van de kinderen dat minder dan 0,02 potentieel beschikbare kindplaatsen per kind heeft bij de buitenschoolse opvang afgenomen. Ondanks de sterke groei van het aantal kindplaatsen in niet stedelijke gebieden zijn er nog veel niet stedelijke gebieden waar de beschikbaarheid van kindplaatsen zeer beperkt is. Uit interviews komt naar voren dat in deze gebieden nog steeds de buitenschoolse opvang weinig populair is onder de ouders. Een geïnterviewde aanbieder van buitenschoolse opvang gaf dan ook aan eerst te willen zien of het aanslaat, alvorens te gaan investeren om het aantal kindplaatsen te gaan verhogen.

Tabel 4.6 Aandeel kinderen met minder dan 0,02 dan wel 0,06 of meer kindplaatsen per kind beschikbaar bij kinderdagverblijven binnen 10 minuten bereikbaar

	Aandeel kinderen met minder dan 0,02 kindplaatsen per kind		Aandeel kinderen met 0,06 of meer kindplaatsen per kind	
	2004	2008	2004	2008
Heel Nederland	29%	9%	22%	72%
Krachtwijken	8%	2%	37%	86%
Gebieden naar mate van stedelijkheid:				
Zeer sterk	5%	0%	50%	93%
Sterk	18%	2%	26%	81%
Matig	21%	2%	20%	81%
Weinig	32%	6%	12%	66%
Niet	59%	30%	11%	45%

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Een groter deel van de kinderen heeft in 2008 per kind 0,06 kindplaatsen in de buurt. Het aandeel kinderen waarvoor 0,06 of meer potentieel kindplaatsen per kind beschikbaar zijn, is in 2008 enorm toegenomen.

Conclusie

Over de periode 2004-2008 is het aantal kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar gedaald. In diezelfde periode is het aanbod bij het kinderdagverblijf toegenomen. Het totale aantal kindplaatsen in kinderdagverblijven is toegenomen van 112.000 in 2004 naar 149.000 in 2008, een toename met 32%. Het totale aantal kindplaatsen in de buitenschoolse opvang is toegenomen van 63.000 in 2004 naar 158.000 in 2008, een toename met 156%. Het aantal voor ouders binnen 10 minuten bereikbare kindplaatsen is in alle regio's toegenomen zowel voor de

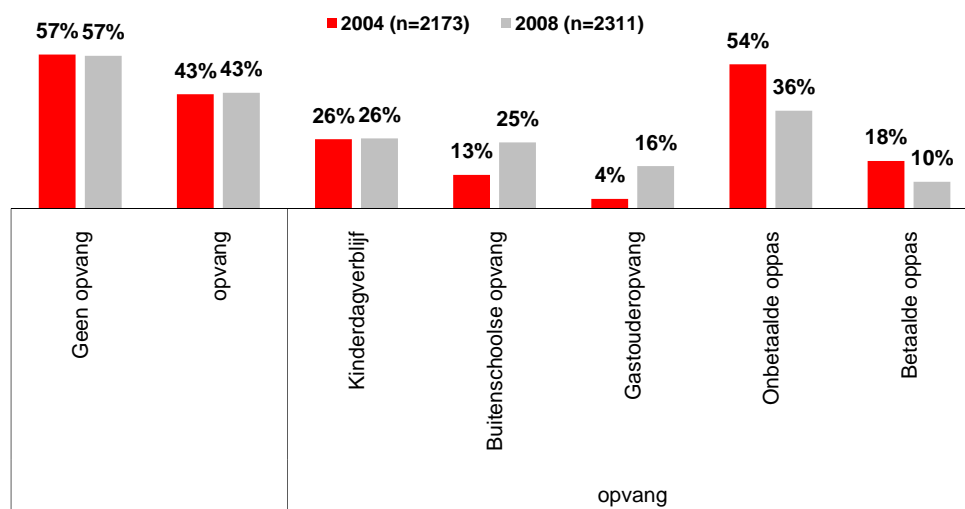
kinderdagverblijven als de buitenschoolse opvang. Op het platteland is de relatieve groei sterker dan in de stad. In krachtwijken blijft de groei van de buitenschoolse opvang iets achter bij het gemiddelde van zeer sterk stedelijke gebieden.

4.2.3 Het gebruik van kinderopvang voor het oudste kind

In de enquête die we hebben uitgezet hebben we gevraagd naar het gebruik van kinderopvang voor het oudste kind. In deze paragraaf bekijken we eerst het gehele gebruik voor het oudste kind, daarna wordt het gebruik uitgesplitst naar leeftijd, naar opleidingsniveau van de moeder en naar werksituatie van de ouders. Deze gegevens zijn verkregen uit de enquêtes van 2004 en 2008. Het totale gebruik voor het oudste kind

Het aandeel ondervraagde ouders dat gebruik maakt van formele en/of informele opvang voor de opvang voor hun oudste kind in 2008 niet veranderd is ten opzichte van 2004. Zoals uit Figuur 4.1 valt op te maken, gebruikt zowel in 2004 als in 2008 43% van de ouders kinderopvang voor hun oudste kind.

Figuur 4.1 Gebruik van verschillende vormen van kinderopvang^{10, 11}



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

De samenstelling van het gebruik is echter wel veranderd. In 2004 maakte 13% van de groep ouders die opvang gebruikte, gebruik van buitenschoolse opvang. In 2008 is dat aandeel gestegen naar 25%. Ook het deel ouders dat gastouderopvang gebruikt is toegenomen. In 2004 gaf 4% van de ouders die opvang gebruikte aan gastouderopvang te gebruiken. In 2008 was dit gestegen naar 16%. Deze veranderingen zijn waarschijnlijk een gevolg van het uitvoeren van de motie Van Aartsen–Bos en het toekennen van kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang vanaf 2005.

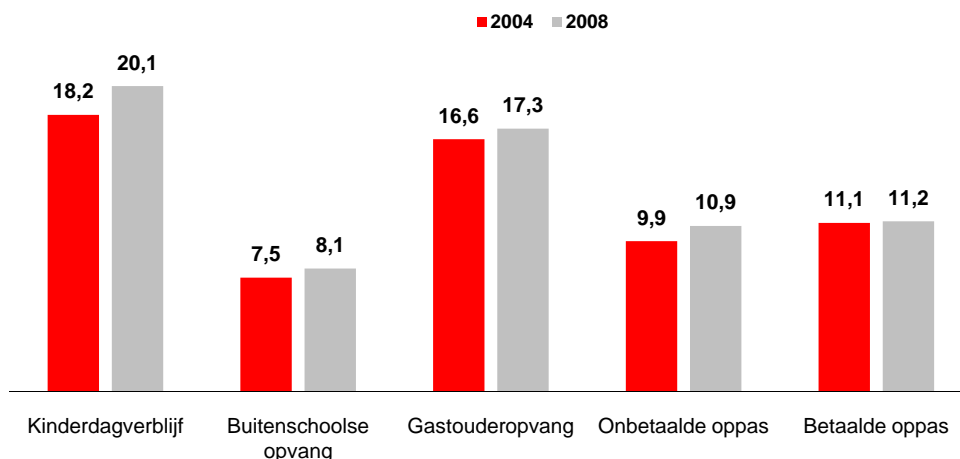
¹⁰ Ouders kunnen gebruikmaken van verschillende vormen van opvang voor hun kind. Het procentuele gebruik van alle opvangvormen samen kunnen daarom de 100% overschrijden, wat erop duidt dat ouders meerdere vormen van opvang gebruiken.

¹¹ Het procentuele gebruik van de verschillende opvangvormen is berekend over de ouders die opvang gebruiken voor hun oudste kind. Dit houdt in dat het percentage 26% voor kinderdagverblijf in 2004 aangeeft dat 26% van de ouders die opvang gebruikt voor hun oudste kind (dat is 43% van 2173 ouders), gebruikmaakt van het kinderdagverblijf.

Daarnaast is te zien dat van de groep ouders die opvang gebruikt, het aandeel ouders dat in 2008 gebruikmaakt van informele opvang sterk is teruggelopen vergeleken met 2004.

Als we kijken naar het aantal uur per week dat ouders gebruik maken van de verschillende vormen van kinderopvang, dan valt op dat het gebruik in 2008 is geïntensiveerd voor alle opvangvormen ten opzichte van 2004 (zie Figuur 4.2). Kinderen gaan in 2008 nog steeds het meeste aantal uren naar het kinderdagverblijf en de gastouder.

Figuur 4.2 Gemiddeld aantal uren opvang per week



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Het gebruik voor het oudste kind naar leeftijd

Een uitsplitsing naar leeftijd maakt zichtbaar dat het gebruik van kinderopvang sterk afhankelijk is van de leeftijd van het kind. Tabel 4.7 toont dat zowel in 2004 als in 2008 geldt 'hoe ouder het kind, hoe minder vaak ouders gebruikmaken van kinderopvang'.

In de leeftijdscategorie 0-3-jarigen is het aandeel ouders dat opvang gebruikt iets teruggelopen en in de leeftijdscategorie 8-12-jarigen is het aandeel ouders dat opvang gebruikt vrijwel gelijk gebleven. Voor beide categorieën geldt dat van de ouders die opvang gebruiken, een kleiner deel in 2008 gebruikmaakt van informele opvang. Hier staat tegenover dat juist een groter deel van de ouders in 2008 gebruik is gaan maken van formele opvang. Aangezien het aandeel ouders dat opvang gebruikt niet is toegenomen en juist is gedaald, betekent dit dat er bij deze leeftijdsgroepen substitutie heeft plaatsgevonden van informele naar formele opvang. Bij de groep 4-7-jarigen is daarentegen een groter deel van de ouders opvang gaan gebruiken. Ook voor deze groep is van de ouders die aangaf opvang te gebruiken, een groter deel formele opvang en een kleiner deel informele opvang gaan gebruiken in 2008. Naast substitutie van informele opvang door formele opvang wordt de verschuiving van informele naar formele opvang wellicht deels veroorzaakt doordat het aandeel ouders dat gebruikmaakt van opvang is gegroeid. Deze groei kan hebben geleid tot een 'nieuwe' groep ouders die veel meer dan de oorspronkelijke groep gebruik is gaan maken van formele opvang en minder van informele opvang.

Tabel 4.7 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen voor het oudste kind, naar leeftijd¹²

	0 - 3 jaar		4-7 jaar		8-12 jaar	
	2004 (n=631)	2008 (n=687)	2004 (n=675)	2008 (n=727)	2004 (n=867)	2008 (n=897)
Geen opvang	35%	39%	59%	53%	73%	74%
Wel opvang	65%	61%	41%	47%	28%	27%
Waarvan:						
Kinderdagverblijf	58%	62%	-	-	-	-
Buitenschoolse opvang	-	-	21%	44%	24%	40%
Gastouderopvang	5%	19%	3%	17%	2%	9%
Onbetaalde oppas	42%	30%	66%	41%	60%	42%
Betaalde oppas	11%	5%	21%	10%	26%	18%
Aantal opvangvormen:						
1	84%	85%	89%	89%	90%	91%
2	16%	14%	11%	11%	10%	10%
3 of meer	0%	1%	0%	0%	0%	0%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Was in 2004 de onbetaalde oppas veruit de meest gekozen opvangvorm voor kinderen in de leeftijdscategorieën 4-7- en 8-12-jarigen, in 2008 is de keuze voor de onbetaalde oppas even populair als de keuze voor de buitenschoolse opvang. Bij 0-3-jarigen is de meest populaire opvangvorm in 2008 nog steeds het kinderdagverblijf.

Opvallend is verder dat in 2008 het aantal opvangvormen waarvan ouders gebruikmaakt bij de opvang van hun oudste kind eenzelfde patroon laat zien als in 2004. Ook in 2008 combineert iets minder dan 20% van de ouders verschillende vormen van opvang. Bij de groep 0-3-jarigen wordt vaker gebruikgemaakt van meerdere opvangvormen dan bij de andere leeftijdscategorieën.

In Tabel 4.8 wordt het gemiddeld urengebruik per leeftijdscategorie bekeken voor 2004 en 2008. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de berekening van het gemiddelde aantal uren gastouderopvang in 2004 gebaseerd is op een klein aantal waarnemingen. In 2004 gebruiken in totaal maar 33 ouders gastouderopvang.¹³ Statistisch kan dan ook weinig waarde worden gehecht aan een vergelijking tussen de gemiddelde uren gastouderopvang naar leeftijd in 2004 en 2008.

¹² Het procentuele gebruik van de verschillende opvangvormen is berekend over de ouders die opvang gebruiken voor hun oudste kind.

¹³ Deze getallen kunnen grofweg uit Figuur 4.1 worden gedistilleerd, hoewel rekening moet worden gehouden met het feit dat de percentages in de figuur naar boven zijn afgerond. Voor 2004 geldt dat afgerond 4% van de groep die opvang gebruikt (dat is afgerond 43% van de 2173 respondenten), gastouderopvang gebruikt.

Tabel 4.8 Gemiddeld aantal uren opvang per week voor het oudste kind, naar leeftijd

	0 - 3 jaar		4-7 jaar		8-12 jaar	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Kinderdagverblijf	18,2	20,1	-	-	-	-
Buitenschoolse opvang	-	-	6,9	8,5	8,0	7,5
Gastouderopvang	17,6	19,4	17,1	14,1	9,4	17,9
Onbetaalde oppas	13,1	14,8	8,3	9,6	8,0	7,5
Betaalde oppas	14,7	17,7	9,1	12,0	10,6	7,7

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Wanneer de gastouderopvang buiten beschouwing wordt gelaten, kan zowel bij de 0-3-jarigen als de 4-7-jarigen worden geconstateerd dat het gemiddelde urengebruik van alle opvangvormen is gestegen in 2008. Voor de leeftijdscategorie 8-12-jarigen geldt echter het omgekeerde; het urengebruik van alle opvangvormen is gedaald.

Uit onze gegevens blijkt dus dat het percentage ouders dat kinderdagopvang gebruikt voor het oudste kind nauwelijks is toegenomen. Echter, uit cijfers van het CBS komt naar voren dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van het kinderdagverblijf vanaf 2004 sterk is toegenomen. Een verklaring hiervoor valt te vinden in het feit dat wij in onze analyse alleen kijken naar het gebruik van opvang voor het oudste kind. Volgens onze enquêtegegevens is de arbeidsparticipatie van moeders van wie het oudste kind valt in de leeftijdscategorie 0-3-jarigen van 65% in 2004 is gestegen naar 70% in 2008. Deze extra moeders zijn juist veel gebruik gaan maken van de gastouderopvang. Bij de groep moeders waarvan het oudste kind valt in de leeftijdscategorie 4-7-jarigen is een stijging waarneembaar in de participatiegraad van 51% in 2004 naar 59% in 2008. Deze moeders zijn, zoals eerder gezien, veel gebruik gaan maken van de buitenschoolse opvang. Dit gedrag heeft er waarschijnlijk toe geleid dat ze ook de opvang van hun jongere kinderen aan een kinderdagcentrum, in dit geval het kinderdagverblijf, hebben overgedragen. Zeer waarschijnlijk heeft het uitvoeren van de motie Van Aartsen-Bos dus niet alleen het gebruik van de buitenschoolse opvang sterk gestimuleerd, maar heeft deze indirect ook een positieve uitwerking gehad op het gebruik van het kinderdagverblijf.

Het gebruik voor het oudste kind naar opleidingsniveau van de moeder

Zoals bevestigd wordt door Tabel 4.9 hangt het gebruik van kinderopvang samen met het opleidingsniveau van de moeder. Hoe lager het opleidingsniveau van de moeder, hoe minder vaak gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Verder blijkt uit de enquêtegegevens van 2004 en 2008 dat de participatiegraad van lager opgeleide moeders lager ligt dan middelbaar en hoger opgeleide moeders (zie paragraaf 5.2). Ook kan uit de enquêtegegevens van beide jaren worden geconcludeerd dat lager opgeleide moeders gemiddeld minder uren werken dan middelbaar en hoger opgeleide vrouwen (zie paragraaf 5.2).

Wanneer de resultaten van 2008 worden vergeleken met die van 2004, kan worden opgemerkt dat het deel van de ouders dat opvang gebruikt voor het oudste kind bij lager en middelbaar opgeleide moeders in 2008 iets is afgenomen. Bij hoger opgeleide moeders is in 2008 juist een groter deel opvang gaan gebruiken. Wanneer ingezoomd wordt op de gebruikte opvangvormen in beide jaren, valt op dat de samenstelling hiervan voor alle opleidingsniveaus is veranderd.

Ouders die aangeven kinderopvang te gebruiken voor hun oudste kind, gebruiken in 2008 ten opzichte van 2004 vaker formele opvang en minder vaak informele opvang.

Tabel 4.9 Gebruik van verschillende opvangvormen voor het oudste kind, naar opleidingsniveau moeder^{14, 15}

	Lager		Middelbaar		Hoger	
	2004 (n=629)	2008 (n=607)	2004 (n=1013)	2008 (n=1075)	2004 (n=692)	2008 (n=688)
Geen opvang	76%	79%	54%	55%	36%	33%
Wel opvang	24%	21%	46%	45%	64%	67%
Waarvan:						
Kinderdagverblijf	16%	18%	27%	17%	42%	31%
Buitenschoolse opvang	8%	19%	9%	24%	13%	30%
Gastouderopvang	1%	16%	5%	17%	5%	15%
Onbetaalde oppas	61%	50%	56%	42%	40%	28%
Betaalde oppas	19%	6%	14%	10%	18%	13%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Het gemiddeld aantal uur dat ouders gebruikmaakt van kinderopvang hangt niet sterk samen met het opleidingsniveau van moeders. Lager opgeleide moeders zijn voor de opvang van hun oudste kind gemiddeld minder uren gebruik gaan maken van de betaalde oppas. Voor middelbaar opgeleide moeders geldt juist dat hun oudste kind gemiddeld meer uren formele en informele opvang is gaan gebruiken (Zie Tabel 4.10).

Tabel 4.10 Gemiddeld aantal uren opvang per week voor het oudste kind, naar opleidingsniveau moeder¹⁶

	Lager		Middelbaar		Hoger	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Kinderdagverblijf	17,8	18,9	16,1	19,5	20,1	21,1
Buitenschoolse opvang	6,6	6,2	8,1	8,9	6,9	7,4
Gastouderopvang	14,7	14,7	13,7	16,3	20,2	18,3
Onbetaalde oppas	11,4	11,6	10,7	10,3	10,0	10,1
Betaalde oppas	15,3	9,2	9,4	12,7	12,8	10,4

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Het gebruik voor het oudste kind naar werksituatie

Kinderopvang wordt vooral gebruikt door werkende ouders. Zoals blijkt uit Tabel 4.11 gebruikt ruim twee derde deel van de werkende huishoudens opvang in 2004. In 2008 is dit percentage vrijwel onveranderd. In dit geval verstaan we onder een 'werkend huishouden' eenouderhuishoudens waarbij de ouder 12 uur of meer werkt en twee-ouderhuishoudens waarbij beide ouders 12 uur of meer werken. Wanneer een huishouden niet aan deze definitie voldoet, wordt het gecategoriseerd als 'niet werkend huishouden'.

¹⁴ Gewogen naar leeftijd oudste kind en opleidingsniveau moeder.

¹⁵ Het procentuele gebruik van de verschillende opvangvormen is berekend over de ouders die opvang gebruiken voor hun oudste kind.

¹⁶ Gewogen naar leeftijd oudste kind en opleidingsniveau moeder.

Als apart wordt gekeken naar de verschillende kinderopvangvormen, kan worden geconcludeerd dat de informele opvang aan populariteit heeft ingeboet. Daar staat tegenover dat relatief meer werkende gezinnen gebruik zijn gaan maken van formele opvang. De stijging wordt geheel veroorzaakt door de buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Bij niet werkende gezinnen is het gedeelte dat opvang gebruikt in 2008 teruggelopen. Maar net als bij de werkende gezinnen valt een duidelijke verschuiving te zien van de informele opvang naar de formele opvang.

Tabel 4.11 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen voor het oudste kind, naar werksituatie¹⁷

	Niet werkend huishouden		Werkend huishouden	
	2004 (n=1018)	2008 (n=989)	2004 (n=1116)	2008 (n=1317)
Geen opvang	85%	90%	31%	32%
Wel opvang	15%	10%	69%	68%
Waarvan:				
Kinderdagverblijf	21%	23%	27%	27%
Buitenschoolse opvang	7%	16%	13%	25%
Gastouderopvang	1%	8%	4%	17%
Onbetaalde oppas	63%	45%	52%	35%
Betaalde oppas	11%	12%	19%	10%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Conclusie

Het aantal ouders dat voor hun oudste kind gebruikmaakt van kinderopvang is niet veranderd in de periode 2004-2008. Ouders met een oudste kind dat jonger is dan vier gebruiken in 2008 minder vaak opvang dan in 2004, terwijl ouders met een oudste kind in de leeftijdsgroep 4 tot 7 jaar in 2008 vaker kinderopvang gebruiken dan in 2004. Voor oudste kinderen in alle leeftijdsgroepen is het gebruik van formele kinderopvang toegenomen en het gebruik van informele opvang afgenomen.

4.2.4 Wachlijsten en wachttijden

Het gebruik van formele opvang is sterk toegenomen en de capaciteit van de formele opvang is sterk gegroeid. Het totale aantal kindplaatsen in kinderdagverblijven is toegenomen van 112.000 in 2004 naar 149.000 in 2008, een toename met 33%. Het totale aantal kindplaatsen in de buitenschoolse opvang is toegenomen van 63.000 in 2004 naar 158.000 in 2008, een toename met 152%.

Om na te gaan of de hoeveelheid aangeboden kinderopvang overeenkomt met de wensen van ouders, kan worden gekeken naar de aanwezigheid van wachlijsten. Het bestaan van wachlijsten duidt op een tekortschietend aanbod bij de geldende vraag. In dat geval werkt de markt niet optimaal.

In de enquête onder ouders is gevraagd of, en zo ja, hoelang ouders moesten wachten op een plaats bij het kinderdagverblijf of de buitenschoolse opvang. Zoals blijkt uit Tabel 4.12, geeft een

¹⁷ Het procentuele gebruik van de verschillende opvangvormen is berekend over de ouders die opvang gebruiken voor hun oudste kind.

groter deel van de in 2008 bevroegde ouders aan dat ze zich moesten inschrijven op een wachtlijst bij het kinderdagverblijf. Bij de buitenschoolse opvang is juist het omgekeerde het geval. Wel geven de in 2008 bevroegde ouders zowel voor het kinderdagverblijf als de buitenschoolse opvang aan dat wanneer ze op een wachtlijst waren geplaatst, ze hier minder lang op stonden vergeleken met de wachttijd van bevroegde ouders in 2004.

Tabel 4.12 Wachtlijst informatie bij de formele opvang

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=239)	2008 (n=260)	2004 (n=116)	2008 (n=243)	2004 (n=33)	2008 (n=157)
Wachtlijst aanwezig	59%	63%	53%	43%	-	-
Aantal maanden op wachtlijst	7,6	5,4	9,1	7,9	-	-
Plek op moment dat nodig was:						
Ja, volledige plek	79%	75%	68%	73%	92%	87%
Ja, maar niet voor volledig aantal dagen	12%	19%	16%	20%	6%	9%
Nee	9%	7%	16%	7%	2%	4%
Aantal maanden wachten op volledige plek (inclusief 0 maanden)	0,8	1,4	2,4	1,6	0,2	0,3

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Belangrijk is echter op te merken dat de enquêtegegevens niet perse de situatie van 2004 en 2008 weergeven en dat deze opmerking meer specifiek geldt voor het kinderdagverblijf. In de enquête in 2008 wordt bijvoorbeeld aan ouders van een 3-jarig kind dat waarschijnlijk al vanaf het 0^e jaar naar het kinderdagverblijf gaat, gevraagd of, en zo ja, hoelang ze moesten wachten op een plaats bij het kinderdagverblijf. In dit geval geven ouders dus niet de wachtlijstsituatie in 2008 weer, maar de wachtlijstsituatie waarmee ze 3 jaar eerder werden geconfronteerd in 2005.

In het geval van opvang door het kinderdagverblijf is het dan ook interessanter de wachtlijst-informatie van ouders van 0-jarigen in 2004 te vergelijken met dezelfde informatie die ouders van 0-jarigen hebben gegeven in 2008. Uit deze vergelijking komt naar voren dat in 2008 ten opzichte van 2004 meer ouders van 0-jarigen te maken kregen met een wachtlijst; 64% in 2008 versus 47% in 2004. Daar stond echter tegenover dat de tijd dat ouders moesten wachten op een plek in 2008 afnam ten opzichte van 2004. Gemiddeld moesten ouders van 0-jarigen in 2004 zo'n 7,2 maanden wachten op een plek, terwijl dat in 2008 nog maar 4,8 maanden waren.

Geïnterviewde ondernemers bevestigen de situatie rondom de wachtlijsten. Zij geven aan dat onbekendheid met de nieuwe Wet kinderopvang eind 2004 en begin 2005 heeft geleid tot een terugval in de vraag, waardoor wachtlijsten zijn gekrompen of verdwenen. Toen ouders echter meer vertrouwd raakten met de nieuwe regelgeving, steeg de vraag opnieuw. Een aantal geïnterviewde aanbieders geeft aan dat de vraag zichtbaar werd versterkt toen in 2007 de werkgeversbijdrage verplicht werd. Dit heeft volgens hen geleid tot nieuwe dan wel langere wachtlijsten. Toch komt uit de interviews naar voren dat het probleem van wachtlijsten sterk ruimtelijk varieert. In wijken waar veel jonge gezinnen wonen, zoals bijvoorbeeld Vinexlocaties, is de vraag nog steeds vele malen groter dan het aanbod, met lange wachtlijsten tot gevolg. Daarentegen hadden geïnterviewde ondernemers op het platteland net als in 2004 moeite de plaatsen te vullen. Ondernemers maken hier dan ook vaak gebruik van verticale groepsindelingen,

waarbij kinderen van verschillende leeftijden bij elkaar geplaatst worden, om groepen gevuld te krijgen.

Gesteld mag worden dat de uitvoering van de motie Van Aartsen-Bos heeft gezorgd voor een uitbreiding van het aanbod bij de buitenschoolse opvang. Dit heeft bij de buitenschoolse opvang dan ook niet alleen geleid tot het terugdringen van de tijd dat ouders op een wachtlijst staan, maar ook tot het gegeven dat een groter deel van de ouders in 2008 meteen een volledige plek kreeg aangeboden.

Bevraagde ouders gaven in 2004 al aan ze nauwelijks hoefden te wachten op een volledige plek bij de informele opvang vanaf het moment dat het nodig was. Uit Tabel 4.13 valt af te lezen dat deze zogenaamde wachttijd voor bevroagde ouders in 2008 nog korter is geworden. In vergelijking met de enquête gehouden in 2004 komt uit de enquête in 2008 naar voren dat het aandeel ouders dat een volledige plek kreeg bij de informele opvang op het moment dat het nodig was, is toegenomen.

Tabel 4.13 Aantal maanden dat ouders moet wachten op een volledige plek, vanaf het moment dat het nodig was bij de informele opvang

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=164)	2008 (n=97)	2004 (n=497)	2008 (n=363)
Plek op moment dat nodig was				
Ja, volledige plek	73%	84%	79%	85%
Ja, maar niet voor volledig aantal dagen	23%	14%	20%	13%
Nee	5%	2%	1%	2%
Aantal maanden wachten op volledige plek (inclusief 0 maanden)	0,2	0,1	0,1	0,0

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Conclusie

In 2008 moesten meer ouders zich voor opvang van hun oudste kind inschrijven op een wachtlijst voor het kinderdagverblijf dan in 2004. De wachtlijst was in 2008 wel korter dan in 2004. Op het moment dat het nodig was hadden echter minder ouders dan in 2004 een volledige plek. Per saldo is de wachttijd op een volledige plek voor het kinderdagverblijf in 2008 iets langer dan in 2004.

Voor de buitenschoolse opvang hoefden in 2008 minder ouders zich in te schrijven op een wachtlijst dan in 2004. De wachtlijsten waren ook korter dan in 2004 waardoor per saldo de feitelijke wachttijd vanaf het moment dat de opvang nodig was is afgenomen in de periode 2004-2008.

4.2.5 Prijzen

Voor de optimale allocatie is het van belang dat het aangeboden product qua prijs en kwaliteit overeenkomt met de wensen van ouders. Uit interviews met aanbieders van kinderopvang in de zes casestudiegebieden komt naar voren dat de marktprijs in 2008 veelal precies gelijk of net onder het maximum vastgestelde uurtarief ligt van € 6,10. De gemiddelde uurprijs op grond van feitelijke marktprijzen ligt in 2008 inderdaad onder het maximum uurtarief (zie Tabel 4.14).

Tabel 4.14 Maximum en gemiddelde uurprijzen in de kinderopvang, in euro's

	2005	2006	2007	2008
Maximum uurprijs 0-4-jarigen	5,68	5,72	5,86	6,10
Maximum uurprijs 4-12 jarigen	6,13	6,03	6,02	6,10
Gemiddelde uurprijs 0-4 jarigen	5,34	5,45	5,52	5,73*
Gemiddelde uurprijs 4-12 jarigen	5,51	5,67	5,62	5,77*

Bron: Beleidsinformatie Belastingdienst, gemiddelde uurprijzen 2008 zijn voorlopig.

Bij Vinexlocaties, waar lange wachtlijsten zijn, vragen een aantal geïnterviewde kinderopvanginstellingen een tarief dat iets boven de maximum uurprijs ligt. Volgens onderzoek van Waarborgfonds Kinderopvang bepaalt in 2008 bijna 70% van de ondernemers de marktprijs mede op basis van het maximale door de overheid vastgestelde toeslagtarief. Uit onderzoek van het ministerie van Economische Zaken (2008) blijkt dat in 2008 ongeveer een kwart van de kinderopvangorganisaties ouders meer dan dat maximum in rekening brengt.

Uit interviews komt naar voren dat de marktprijs veelal wordt vastgesteld op basis van een begroting van de kosten en in overleg met de oudercommissie. Daarnaast wordt in het zetten van de prijs rekening gehouden met een bepaald resultaat dat nodig is voor het voortbestaan van de onderneming of gewoon kan worden aangemerkt als winst. Deze realisatie verschilt per opvanginstelling. Kleine particuliere initiatieven geven aan een winst tussen de 10 en 20% te realiseren, terwijl grote stichtingen een resultaat van 2% tot 4% dienen te realiseren om het voortbestaan van de stichting niet in gevaar te brengen. Hierbij geven geïnterviewde stichtingen aan dat het kan voorkomen dat een locatie in een achterstandswijk net niet break even speelt, wat gecompenseerd wordt met een positief resultaat in een ander gebied. Onderzoek van Waarborgfonds Kinderopvang in 2008 toont dat de winst bij kinderopvanginstellingen in 2005 nog 0,6%, in 2006 2,1% en in 2007 5,2% van de omzet bedroeg.

Omdat ouders vaak per dagdeel betalen, kunnen aanbieders ook door de openingstijden te verruimen de prijs per dagdeel verhogen. We hebben in de enquête onder ouders gevraagd of de prijs die zij betaalden voor de buitenschoolse opvang inclusief uren was waar ze geen gebruik van maakten. Het aantal ouders dat 'ja' antwoordde op deze vraag is gedaald van 26% in 2004 tot 17% in 2008. Voor de buitenschoolse opvang lijkt dit dus niet aan de orde.

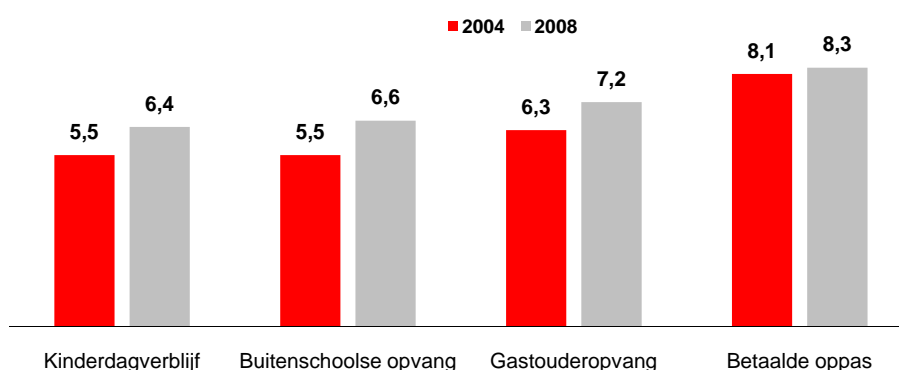
Sinds de invoering van de wet in 2005 zijn kinderopvangcentra en gastouderbureaus verplicht om een voorgenomen prijsverhoging of voorgenomen verlenging van de openingstijden voor te leggen aan de oudercommissie. Deze commissie heeft adviesrechten en kan gevraagd, maar ook ongevraagd een positief of negatief advies uitbrengen. Een negatief advies kan een ondernemer alleen naast zich neerleggen wanneer hij schriftelijk en gemotiveerd kan aangeven dat het *belang van de kinderopvang zich tegen het advies verzet* (www.boink.info). Een aantal geïnterviewde ondernemers geeft aan dat dit element belemmerend werkt en niet binnen de markt voor kinderopvang thuishoort: "een winkelier die moet concurreren vraagt toch ook niet aan zijn klanten of ze het eens zijn met een prijsstijging van een product".

Vraagsturing heeft ertoe geleid dat ouders in 2008, anders dan in 2004 weten wat de marktprijs voor een uur kinderopvang is. Deze prijs betalen ze namelijk rechtstreeks aan de kinderopvang.

Ouders krijgen echter een gedeelte van de kinderopvangkosten terugbetaald. De Belastingdienst betaalt hen namelijk een kinderopvangtoeslag. Ook in 2004 betaalden ouders niet de werkelijke prijs voor kinderopvang, vanwege het feit dat de gemeente of de werkgever de kinderopvangplek (gedeeltelijk) subsidieerden. In werkelijkheid dragen ouders dus minder bij aan kinderopvang dan de werkelijke prijs.

Gevraagd naar hoe ze de prijs voor kinderopvang waarden in een cijfer tussen 1 en 10, blijkt dat ouders in 2008 meer tevreden zijn over de prijs dan ouders in 2004. Dit is goed te zien bij de formele opvang: alle opvangvormen binnen de formele opvang worden in 2008 met bijna een heel punt hoger gewaardeerd vergeleken met 2004. Toch blijkt uit Figuur 4.3 dat ouders nog steeds het meest tevreden zijn over de betaalde oppas.

Figuur 4.3 Waardering prijs (rapportcijfer tussen 1 en 10)



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Hoewel de marktprijs voor kinderopvang voor veel ouders in 2004 onbekend was vanwege de systematiek van aanbodfinanciering, waren ouders wel bekend met de bijdrage die ze zelf betaalden voor opvang. Het is voor ons niet mogelijk om de ouderbijdrage in 2008 uit te rekenen voor het oudste kind op basis van de enquêtegegevens. Dit omdat de kinderopvangtoeslag wordt toegekend voor alle kinderen samen.

Om vergelijking van ouderbijdrages in 2004 en 2008 mogelijk te maken, hebben we dan ook gebruikgemaakt van een simulatie. Deze simulatie is gebaseerd op een gezin met 2 kinderen, waarvan een kind naar het kinderdagverblijf gaat (Kind 1) en het andere naar de buitenschoolse opvang (Kind 2). Bij de keuze voor de simulatiegegevens (zie Tabel 4.15) is rekening gehouden met het gemiddeld aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van het kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang, zoals eerder vermeld in Figuur 4.2.

Tabel 4.15 Simulatiegegevens kinderopvang voor berekening ouderbijdrage

	Kind 1	Kind 2
Aantal uur opvang per dag	10	2,5
Aantal dagen opvang per week	2	3
Aantal weken opvang per jaar	50	50
Uurprijs opvang	€6,10	€6,10

Bron: berekening SEO

De kosten van Kind 1 komen neer op € 6.100,00 en kind 2 kost € 2.287,50 zodat de totale kosten voor kinderopvang € 8.387,50 bedragen. Op basis van Tabel 4.15 en de adviestabel kinderopvangbijdrage 2004 is berekend hoeveel ouders in zijn totaliteit betaalden van de kinderopvangkosten voor beide kinderen. Hetzelfde is gedaan voor 2008 door gebruik te maken van de kinderopvangtoeslag tabel 2008. De zo gecreëerde ouderbijdrages staan vermeld in Tabel 4.16.

Tabel 4.16 Gesimuleerde ouderbijdrages voor 2004 en 2008, naar bruto huishoudinkomen

Bruto huishoudinkomen	Ouderbijdrage in 2004	Ouderbijdrage in 2008	Relatieve verandering 2008- 2004
Minimum	€ 419,38	€ 293,56	-30%
Modaal ¹⁸	€ 1.525,76	€ 661,09	-57%
Twee keer modaal	€ 3.841,48	€ 1.634,80	-57%
Drie keer modaal	€ 4.038,96	€ 2.759,49	-32%

Bron: berekening SEO

Geconcludeerd kan worden dat op basis van de simulatiegegevens alle inkomensgroepen minder zijn gaan bijdragen in de kosten voor kinderopvang. In 2008 is de ouderbijdrage minimaal 30% lager dan de ouderbijdrage in 2004. De bijdrage voor de modale en twee keer modale inkomens in 2008 is bijna 60% lager, vergeleken met de ouderbijdrage in 2004.

4.2.6 Kwaliteit

In de literatuur over de kwaliteit van kinderopvang wordt een onderscheid gemaakt naar proceskwaliteit en structurele kwaliteit. Onder proceskwaliteit wordt de interactie van de kinderen met elkaar en met de leidsters verstaan terwijl structurele kwaliteit de kenmerken van de kinderopvang beschrijft in termen van het aantal kinderen per pedagogisch medewerker, de groepsgrootte, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker en het verlooperpercentage onder de pedagogisch medewerkers. Onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen wijst erop dat een hogere proceskwaliteit een positieve invloed heeft op kinderen terwijl van een hogere structurele kwaliteit geen aanwijsbare invloed uitgaat (Blau, Currie, 2004). Zij wijzen erop dat deze conclusies overeenkomen met resultaten van onderzoek naar de schoolprestaties van leerlingen. Het is vooral de kwaliteit van de leraar die de schoolprestaties beïnvloedt, niet de klassengrootte of de omvang van de school.

Ontwikkeling objectieve kwaliteit

NCKO heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van kinderopvang in 2005 en 2008, waarbij de kwaliteit is beoordeeld door getrainde waarnemers (De Kruif e.a., 2009). Het onderzoek laat zien dat de proceskwaliteit is gedaald in 2008 ten opzicht van 2005. Als mogelijke oorzaken noemen de onderzoekers dat de kwaliteit voor ouders onvoldoende zichtbaar is, dat de markt nog niet goed werkt als gevolg van wachtlijsten en de groei van de vraag naar kinderopvang waardoor de groepsgrootte en de werkdruk van de leidsters is toegenomen

Ontwikkeling door ouders gepercipieerde kwaliteit

In de enquêtes die we hebben uitgezet zijn ouders gevraagd in hoeverre bepaalde kwaliteitsaspecten bij hun opvangvorm aanwezig waren. Ouders zijn vaak slecht geïnformeerd

¹⁸ Gerekend is met een bruto modaal jaarinkomen van €28.500 in 2004 en €31.000 in 2008.

over de kwaliteit van de kinderopvang. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat ouders de kwaliteit van kinderopvang systematisch hoger waarderen dan getrainde waarnemers. Wel blijken de verschillen die ouders waarnemen tussen kinderopvanginstellingen overeen te komen met de 'objectieve' kwaliteitsverschillen zoals geobserveerd door getrainde waarnemers (Blau, Currie, 2004). We kunnen dus geen conclusie trekken uit de hoogte van de waardering van ouders voor de kinderopvang, maar we kunnen wel conclusies trekken uit verschillen in de waardering tussen ouders.

De antwoorden die ouders hebben gegeven met betrekking tot de aanwezige kwaliteitsaspecten bij formele opvang zijn samengevat in Tabel 4.17. In Tabel 4.18 wordt een samenvatting gegeven van de antwoorden voor informele opvang. Uit beide tabellen kan worden geconcludeerd dat de opvang in 2008 heeft bespaard op aspecten die te maken hebben met de flexibiliteit van de opvang, voorlichtingsavonden en de organisatie van uitjes; ouders geven aan dat de opvang minder flexibel is, minder vaak voorlichtingsavonden geeft en minder vaak uitjes organiseert voor de kinderen. Dit geldt dus voor zowel de formele als informele opvang. Desondanks onderscheiden de gastouderopvang en de informele opvang zich in 2008 nog steeds sterk van het kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang door de hoge mate van flexibiliteit. Ook geldt dat relatief veel ouders gebruik kunnen maken van voornoemde opvangvormen bij ziekte van het kind.

Tabel 4.17 Aanwezige faciliteiten bij formele opvang (% ouders dat 'ja' antwoordt)

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=239)	2008 (n=260)	2004 (n=116)	2008 (n=243)	2004 (n=33)	2008 (n=157)
Flexibiliteit						
Flexibele uren	37%	31%	30%	33%	85%	72%
Flexibele dagen	28%	22%	33%	38%	67%	61%
Mogelijkheid ruilen dagen	52%	50%	50%	46%	63%	50%
Betrouwbaarheid						
Mogelijkheid opvang bij ziekte kind	26%	26%	9%	17%	83%	94%
Uitval opvang buiten schuld ouders	18%	12%	17%	10%	32%	36%
Pedagogische aanpak						
Aardige pedagogisch medewerker	100%	99%	96%	98%	94%	99%
Voldoende persoonlijke aandacht	97%	97%	86%	95%	94%	97%
Vaste pedagogisch medewerkers op groep	96%	94%	87%	94%	-	-
Pedagogisch medewerker met passende opleiding	98%	99%	90%	95%	56%	59%
Opvang volgens pedagogische methode	89%	97%	75%	87%	31%	46%
Opvang volgens methode eigen keuze	92%	97%	85%	93%	53%	95%
Informatie over gedrag kind	97%	98%	87%	89%	100%	99%
Actief spelen met kind	97%	98%	86%	90%	86%	97%
Activiteiten voor kinderen van verschillende leeftijden	95%	98%	94%	93%	92%	87%
Locatie						
Voldoende parkeermogelijkheden	78%	77%	72%	79%	92%	96%
Voldoende ruimte voor veilig spelen	97%	99%	96%	96%	94%	99%
Voldoende ruimte voor veilig buiten spelen	93%	98%	91%	96%	79%	98%
Aparte slaapruijnte	94%	96%	29%	36%	86%	93%
Diversen						
Oudercommissie	91%	95%	91%	89%	-	-
Voorlichtingsavonden	58%	44%	43%	30%	-	-
Organisatie uitjes	29%	28%	54%	49%	78%	23%
Aanbod warm (avond)eten	13%	15%	2%	12%	79%	36%
Keurmerk	20%	36%	24%	30%	28%	47%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Hoe zit het met de betrouwbaarheid van de opvang? Konden ouders er altijd op rekenen dat de opvang beschikbaar was op de afgesproken tijdstippen? Hoewel de betrouwbaarheid relatief laag is vergeleken met de betrouwbaarheid bij de gastouderopvang en informele opvang, is toch een verbetering te zien bij kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang. In de ogen van ouders zijn deze laatste twee namelijk betrouwbaarder geworden: Minder ouders hebben te maken met uitval van de opvang buiten hun schuld om, en meer ouders geven aan dat opvang ook mogelijk is bij ziekte van hun kind.

In 2008 geldt wederom dat het kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang zich onderscheiden van de andere opvangvormen doordat ze relatief vaak gebruikmaken van een pedagogisch plan en deskundig opgeleide pedagogisch medewerkers. Daarnaast geeft in 2008 een groter deel van de ouders aan dat de formele opvang voorzien is van een keurmerk.

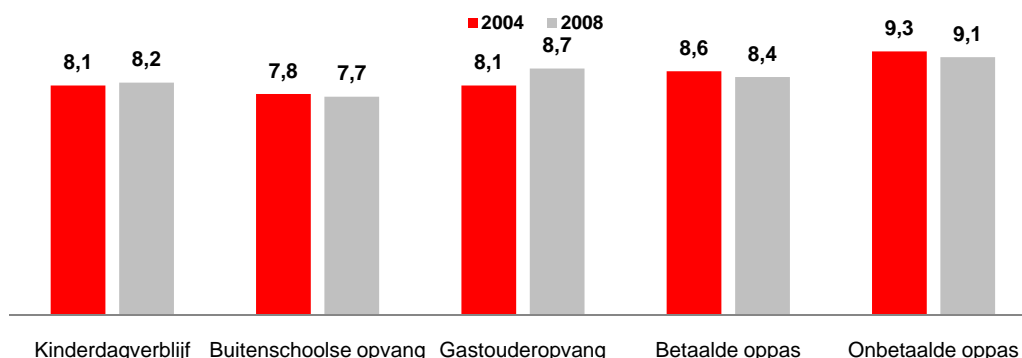
Tabel 4.18 Aanwezige faciliteiten bij informele opvang (% ouders dat 'ja' antwoordt)

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=164)	2008 (n=97)	2004 (n=497)	2008 (n=363)
Flexibiliteit				
Flexibele uren	87%	83%	87%	83%
Flexibele dagen	73%	76%	79%	69%
Mogelijkheid ruilen dagen	51%	39%	44%	30%
Betrouwbaarheid				
Mogelijkheid opvang bij ziekte kind	88%	83%	92%	93%
Uitval opvang buiten schuld ouders	43%	44%	41%	31%
Pedagogische aanpak				
Aardige oppas	99%	98%	99%	97%
Voldoende persoonlijke aandacht	97%	98%	99%	99%
Oppas met passende opleiding	23%	32%	19%	15%
Opvang volgens pedagogische methode	13%	16%	15%	15%
Opvang volgens methode eigen keuze	43%	89%	52%	97%
Informatie over gedrag kind	95%	99%	98%	99%
Actief spelen met kind	93%	91%	98%	99%
Activiteiten voor kinderen van verschillende leeftijden	85%	82%	74%	76%
Locatie				
Voldoende parkeermogelijkheden	97%	96%	97%	99%
Voldoende ruimte voor veilig spelen	97%	98%	99%	99%
Voldoende ruimte voor veilig buiten spelen	92%	95%	95%	94%
Aparte slaapruijnte	83%	80%	90%	94%
Diversen				
Organisatie uitjes	26%	11%	42%	18%
Aanbod warm (avond)eten	30%	23%	47%	39%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Het positieve beeld uit Tabel 4.17 en Tabel 4.18 komt ook tot uiting in de hoge rapportcijfers die ouders geven voor kwaliteit. Het rapportcijfer in 2008 dat ouders voor de kwaliteit van gastouderopvang geven is mogelijk zo hoog vanwege een samenstellingseffect: Een aantal opa's en oma's verzorgen in 2004 hun kleinkinderen onder de noemer informele opvang, terwijl ze in 2008 vanwege de gunstige regelingen rondom gastoudervang onder de noemer formele opvang vallen. De hoge waardering van kwaliteit is dus verschoven van de informele opvang naar de formele opvang en heeft bij gastouderopvang geleid tot een hoger gemiddeld rapportcijfer. De hoogste cijfers geven ouders daarbij net als in 2004 aan de onbetaalde oppas (Zie Figuur 4.4).

Figuur 4.4 Waardering kwaliteit (rapportcijfer tussen 1 en 10)



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Conclusie

In de perceptie van ouders is de kwaliteit van de opvang in 2008 net zo goed als in 2004. Dit is opmerkelijk omdat uit onderzoek blijkt dat de eerder geconstateerde dalende trend in de proceskwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen zich ook vanaf 2005 heeft voortgezet (De Kruif e.a., 2009). Voor ouders is dus blijkbaar dit verschil in kwaliteit tussen de kinderopvang in 2004 en 2008 niet zichtbaar.

4.2.7 Reistijd

Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau en SEO Economisch Onderzoek blijkt dat ouders kinderopvang meer op reistijd kiezen dan op prijs (Ooms e.a., 2003). Voor ouders kan reistijd, net als de ouderbijdrage, gezien worden als een onderdeel van de totale kosten voor kinderopvang. Als dit zo is zal het prijsmechanisme slechts beperkt zijn werking doen.

Uit interviews met ondernemers komt naar voren dat reistijd, naast sfeer, een belangrijke rol speelt in de keuze voor een kinderopvanglocatie. Een aanbieder geeft aan dat de opening van een locatie dichterbij het woonadres reden kan zijn voor ouders om over te stappen naar de dichterbij gelegen opvanglocatie. Tabel 4.19 toont dat ouders in 2008 kiezen voor kinderopvanglocaties die dicht bij huis liggen dan in 2004. In 2004 hadden ouders nog gemiddeld een reistijd van maximaal 10 minuten tussen huis en opvanglocatie. In 2008 is de gemiddelde reistijd afgenomen tot maximaal 8,5 minuut.

Tabel 4.19 Gemiddelde reistijd van huis naar kinderopvanglocaties

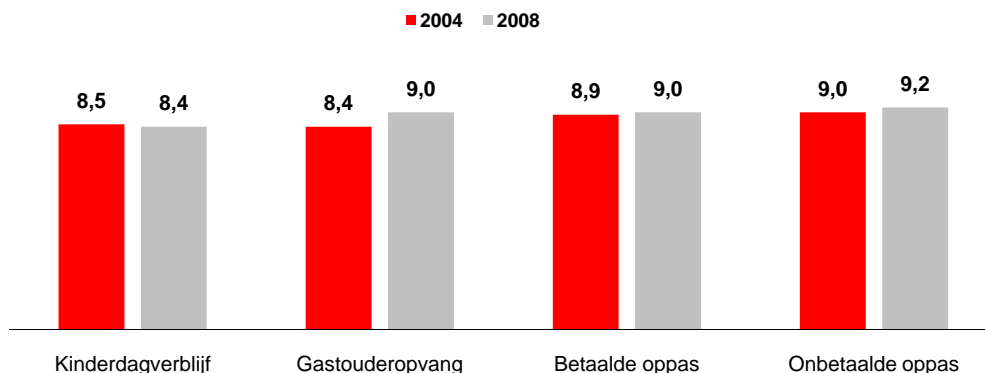
	Kinderdagverblijf		Gastouderopvang		Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=235)	2008 (n=259)	2004 (n=32)	2008 (n=157)	2004 (n=161)	2008 (n=96)	2004 (n=481)	2008 (n=358)
Reistijd (in minuten)	10,0	8,5	8,0	7,0	6,0	3,6	8,2	6,5
Opvang thuis	-	-	0%	18%	36%	47%	27%	34%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Voor opvang door de gastouder en de oppas hoeven steeds meer ouders helemaal niet meer te reizen: Bij een groter deel van de ouders komt in 2008 de betaalde of onbetaalde oppas thuis oppassen. Dat in 2008 de gastouder kinderen opvangt op het huisadres van de ouders, duidt zeer

waarschijnlijk op het feit dat een aantal opa's en oma's, die in 2004 onder de noemer van informele opvang op het huisadres van de ouders oppastten, in 2008 van de gastouderregeling gebruik hebben gemaakt. Zij vangen als gastouder hun kleinkind(eren) op op het huisadres van de ouders.

Figuur 4.5 Waardering reistijd (rapportcijfer tussen 1 en 10)



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Bovenstaande ontwikkeling heeft mogelijk ook in de vorm van het eerder beschreven samenstellingseffect het grote verschil veroorzaakt tussen de reistijdwaarderingen van ouders in 2004 en 2008 bij de gastouderopvang (Zie Figuur 4.5). Verder kan worden opgemerkt dat ouders zeer positief zijn over de reistijd van de opvang, zowel in 2004 als in 2008.

4.2.8 Aansluiting aanbod op de vraag

Tot nu toe hebben we gekeken naar het aanbod van de kinderopvang. De producten en het gebruik ervan is beschreven, gevolgd door de prijs, de kwaliteit en de reistijd. Maar om te achterhalen of er sprake is van een goede marktwerking, dient naast het aanbod ook te worden gekeken naar de wensen die ouders hebben. Bij een goed werkende markt geldt dat het aanbod in overeenstemming is met de wensen van ouders.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of het aanbod aansluit op de wensen die ouders hebben, is net als in de enquête in 2004 wederom in de enquête van 2008 aan ouders gevraagd met een rapportcijfer aan te geven hoe tevreden ze zijn met een aantal aspecten van kinderopvang.

Tabel 4.20 toont de resultaten voor de formele opvang. Hieruit blijkt dat ouders in 2008 meer tevreden zijn over de prijs van de formele opvang dan in 2004. Voor alle vormen van formele opvang geldt dat de door de ouders gegeven rapportcijfers die betrekking hebben op de prijs bijna een heel punt hoger liggen.

Tabel 4.20 Tevredenheid over formele opvang (gemiddeld rapportcijfer)

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=238)	2008 (n=260)	2004 (n=116)	2008 (n=243)	2004 (n=33)	2008 (n=157)
Prijs	5,5	6,4	5,5	6,6	6,3	7,2
Openingstijden	7,6	7,9	7,4	7,7	8,4	8,8
Betrouwbaarheid	8,7	8,7	8,6	8,5	8,2	9,0
Kwaliteit	8,1	8,2	7,8	7,7	8,1	8,7
Reistijd	8,5	8,4	8,6	8,6	8,4	9,0
Totaal	7,9	7,9	7,6	7,8	7,8	8,6

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

In 2008 is het opnieuw zo dat ouders bijzonder tevreden zijn over de informele opvang in zijn geheel en op alle afzonderlijke kwaliteitsaspecten (zie Tabel 4.21). De rapportcijfers liggen net als in 2004 hoger dan de gegeven rapportcijfers voor formele opvang.

Tabel 4.21 Tevredenheid over informele opvang (gemiddeld rapportcijfer)

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=163)	2008 (n=95)	2008 (n=489)	2008 (n=348)
Prijs	8,1	8,3	nvt	nvt
Openingstijden	8,8	8,6	9,2	9,2
Betrouwbaarheid	8,8	8,6	9,3	9,3
Kwaliteit	8,6	8,4	9,3	9,1
Reistijd	8,9	9,0	9,0	9,2
Totaal	8,5	8,6	9,2	9,2

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

In Tabel 4.22 en Tabel 4.23 is respectievelijk voor de formele en informele opvang aangegeven hoe de hoogte van de totale tevredenheidsscore kan worden verklaard aan de hand van de rapportcijfers gegeven op alle afzonderlijke onderdelen prijs, openingstijden, betrouwbaarheid, kwaliteit en reistijd.¹⁹ Twee sterretjes bij een coëfficiënt betekent dat er een sterk causaal verband is tussen beide cijfers²⁰, een sterretje geeft aan dat er enig causaal verband bestaat en een coëfficiënt zonder sterretje betekent dat er geen causale relatie is tussen de score op het afzonderlijke onderdeel en de totaalscore. Een positieve coëfficiënt geeft daarbij een positieve samenhang aan.

¹⁹ De getallen in Tabel 4.22 en Tabel 4.23 zijn de coëfficiënten die verkregen zijn door het uitvoeren van een OLS regressie van het totale rapportcijfer (de te verklaren variabele) op alle rapportcijfers van de afzonderlijke onderdelen (de onafhankelijke variabelen).

²⁰ Causale relatie betekent in dit geval dat het rapportcijfer op het afzonderlijke onderdeel (oorzaak) het totale tevredenheidcijfer (gevolg) beïnvloedt.

Tabel 4.22 Relatie overalltevredenheid en tevredenheid met verschillende aspecten van kinderopvang (formele opvang)

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=227)	2008 (n=249)	2004 (n=104)	2008 (n=231)	2004 (n=31)	2008 (n=141)
Prijs	0,06**	0,15**	0,15**	0,19**	0,05	0,16**
Openingstijden	0,11**	0,14**	0,17**	0,16**	0,24*	0,00
Betrouwbaarheid	0,07	0,10**	0,03	-0,06	0,17	0,31**
Kwaliteit	0,38**	0,36**	0,43**	0,38**	0,46**	0,20**
Reistijd	0,04	0,10**	0,04	0,10**	-0,12	0,17**
Adjusted R square	0,57	0,74	0,77	0,69	0,71	0,71

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008; ** significant bij 1%, * significant bij 5%, alle andere gevallen zijn niet significant, de constante waarde is achterwege gelaten.

Zowel in 2004 als in 2008 is er een sterk positief causaal verband tussen de overalltevredenheid van ouders en de kwaliteit van de geboden opvang: Ouders geven overall een lagere score als ze niet tevreden zijn over de kwaliteit.

Verder valt op dat in 2008 de rapportcijfers van meer onderdelen een deel van het totale rapportcijfer verklaren. Ook geldt over het algemeen dat in 2008 een groter deel van de hoogte van het totaal cijfer kan worden verklaard door de cijfers gegeven op alle afzonderlijke onderdelen (zie de adjusted R square). Neem bijvoorbeeld de tevredenheid over het kinderdagverblijf. In 2004 wordt maar 57% van de totale tevredenheidsscore verklaard door de vijf afzonderlijke onderdelen, in 2008 is dit 74%. Daarbij komt dat in 2004 alleen de rapportcijfers voor prijs, openingstijden en kwaliteit belangrijk zijn in de verklaring van de totale tevredenheidsscore, terwijl in 2008 hierbij ook nog eens de cijfers voor betrouwbaarheid en reistijd ertoe doen.

Tabel 4.23 Relatie overalltevredenheid en tevredenheid met verschillende aspecten van kinderopvang (informele opvang)

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=132)	2008 (n=80)	2008 (n=376)	2008 (n=285)
Prijs	0,22**	0,13**	nvt	nvt
Openingstijden	0,04	0,07	0,20**	0,17**
Betrouwbaarheid	0,15*	0,21**	-0,05	0,22**
Kwaliteit	0,32**	0,33**	0,33**	0,30**
Reistijd	0,05	0,09*	0,17**	0,12**
Adjusted R square	0,75	0,84	0,51	0,72

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008, * significant bij 1%, ** significant bij 5%, alle andere gevallen zijn niet significant

Het kinderopvangaanbod in zowel 2004 als 2008 komt dus overeen met de wensen van de ouders. Ouders geven namelijk aan erg tevreden te zijn met de gekozen opvangvorm.

4.3 Doelmatigheid en innovatieve kracht

Een markt waarbij het aanbod in overeenstemming is met de wensen van de ouders is niet automatisch een goed werkende markt. Ook dient te worden gekeken naar de mate van efficiëntie en innovatie op de markt voor kinderopvang. Op een goed werkende markt worden de diensten namelijk geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten (efficiëntie). Een goed presterende markt zorgt bovendien dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van consumenten (productinnovatie) en ook dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden uitgevonden (procesinnovatie).

4.3.1. Productinnovatie

In het kader van dit onderzoek hebben we kinderopvanginstellingen geïnterviewd in zes wijken (zie paragraaf 1.2). Alle door ons geïnterviewde aanbieders doen onderzoek naar de behoefte van hun klanten. Dat gebeurt op verschillende manieren:

- via gesprekken met ouders bij het wegbrengen en ophalen van hun kind
- via de oudercommissie
- via jaarlijkse gesprekken met de ouders
- via klanttevredenheidsonderzoek
- via exit formulieren

Ook in 2004 was er aandacht voor de wensen van de ouders. We hebben de indruk dat er nu systematischer aandacht is voor de wensen van de ouders, via klanttevredenheidsonderzoek en exitformulieren. Om de contacten met ouders te verbeteren trainen de grotere koepels managers en leidsters in het voeren van gesprekken met de ouders en het schrijven van goede verslagen.

Suggesties van ouders worden als er voldoende draagvlak voor is opgevolgd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opknappen van speelpleinen, het verruimen van de openingstijden, flexibele haal- en brengtijden, rekening houden met verschillende dieetwensen van kinderen en het gebruikmaken van horizontale groepen in de buitenschoolse opvang.

De meeste zaken waarmee kinderopvanginstellingen aan de wensen van de ouders tegemoet komen zijn niet erg innovatief, maar er zijn wel instellingen die experimenteren met nieuwe dienstverlening. Een grote koepel van instellingen experimenteert met strippenkaarten voor opvang om deze zo flexibel mogelijk te maken en is gestart met een experiment 'groeigericht' bouwen waarbij niet alleen de inrichting maar de hele opzet van het gebouw architectonisch is afgestemd op de ontwikkeling van kinderen. Dezelfde koepel gebruikt Video Interactie Training waarmee pedagogisch medewerkers via video worden getraind op het signaleren en inspelen van signalen die kinderen voortdurend geven. Op verzoek van de ouders wordt momenteel gekeken of ook de ouders met een dergelijke training kunnen worden ondersteund bij de opvoeding.

4.3.2. Procesinnovatie en doelmatigheid

De kosten van kinderopvanginstellingen bestaan voor circa 70% uit personeelskosten, circa 13% uit huisvestingskosten en voor het overige uit overige bedrijfslasten, zoals rentelasten en inkoop van materiaal. De verhouding tussen de kostenposten is in de afgelopen jaren nauwelijks veranderd (Waarborgfonds Kinderopvang 2008).

De gemiddelde prijs is sinds 2005 toegenomen met 7,3% voor de kinderdagverblijven en met 4,7% voor de buitenschoolse opvang (OCW, 2009). De rentabiliteit is sinds 2005 verbeterd. In 2005 bedroeg het rendement 0,6%, in 2006 2,1% en in 2007 5,2% (Waarborgfonds Kinderopvang). Kennelijk zijn de kosten iets minder gestegen dan de omzet.

Efficiencywinst is te behalen bij grotere groepen en een kleinere leidster-/kindverhouding. De gemiddelde groeps grootte was in 2005 9,7 kinderen en in 2008 10,9 kinderen (De Kruif e.a., 2009). Verticale groepen (met kinderen van verschillende leeftijden) zijn gemiddeld wat groter dan horizontale groepen (De Kruif e.a., 2009). Om de efficiency te verbeteren kunnen instellingen gekozen hebben voor meer verticale groepen. Ook personeelstekorten kunnen een rol hebben gespeeld bij de grotere groeps grootte.

De bezettingsgraad lag in de door ons geïnterviewde instellingen over het algemeen hoger dan in 2004. De bezettingsgraad is landelijk gestegen van 1,8 kinderen per kindplaats in 2004 naar 1,9 in 2007. De efficiëntie is daardoor toegenomen. De door ons geïnterviewde instellingen geven aan dat alleen op woensdagen en vrijdagen de bezettingsgraad laag was.

Volgens het rapport van de NCKO over de kwaliteit van de kinderopvang is er een relatie tussen de prijs van kinderopvang en de kwaliteit (De Kruif e.a., 2009). In kinderdagverblijven met een hoger uurtarief is meer materiaal aanwezig voor verschillende activiteiten.

De door ons geïnterviewde instellingen geven zelf aan dat er weinig ruimte is voor efficiency verbetering. Het grootste deel van de kosten bestaat uit personeelskosten en de leidster-/kindverhouding is wettelijk vastgelegd. Fuseren over groeien leidt volgens de geïnterviewde instellingen nauwelijks tot kostenbesparingen. Een grotere schaal kan tot enige besparing leiden doordat een aantal zaken kan worden gecentraliseerd, zoals het centraal regelen van inval, opleiding van medewerkers, salarisbetaling en inkoop. Instellingen zien vooral nog ruimte in het verder terugbrengen van het ziekteverzuim. Hierop wordt actief beleid gevoerd.

4.4 Conclusie

Allocatieve werking van de markt

De financiële bijdrage van ouders in de totale kosten voor kinderopvang is sterk gedaald sinds 2004, vooral voor de modale en bovenmodale inkomens. Dit is echter niet het gevolg van marktwerking maar van overheidsregulering. De gemiddelde marktprijs die aanbieders hanteren is gestegen, maar ook deze prijs wordt sterk bepaald door overheidsregulering. Aanbieders zijn geheel vrij in het bepalen van hun prijs, maar 70% van de aanbieders houdt bij de vaststelling van de prijs rekening met het door de overheid vastgestelde maximumprijs die ouders (gedeeltelijk) vergoed kunnen krijgen.

Naast de ouderbijdrage zien ouders ook reistijd als een onderdeel van de kosten voor kinderopvang. In 2008 is de reistijd van de woning naar de opvang afgenomen.

Het gebruik van formele kinderopvang is sterk gestegen in de periode 2004-2008, met name het gebruik van buitenschoolse opvang. Als gevolg van de sterke daling in de 'ouderbijdrage' is

formele opvang aantrekkelijker geworden en hebben veel ouders informele opvang vervangen door formele opvang. Marktwerking heeft niet geleid tot het verdwijnen van de wachtlijsten. Het aanbod van kinderopvang is sterk toegenomen, maar heeft geen gelijke tred gehouden met de vraag naar kinderopvang. De beschikbaarheid van kinderopvang is daardoor nog steeds beperkt.

De kwaliteit van kinderopvang is volgens getrainde waarnemers gedaald sinds de invoering van marktwerking en in de perceptie van ouders gelijk gebleven.

Doelmatigheid en innovatieve kracht

Als gevolg van marktwerking zijn aanbieders actiever bezig met het inventariseren van de wensen van vragers en proberen zij daarop in te spelen. Mogelijk dat daardoor in de perceptie van ouders de kwaliteit van de kinderopvang niet is gedaald. Ook zijn aanbieders bezig met mogelijkheden om de kosten te beheersen. De groepsgrootte is sinds de invoering van marktwerking vergroot van gemiddeld 9,7 kinderen naar 10,9 kinderen (De Kruif e.a., 2009). Dit heeft een rol gespeeld in de daling van de objectieve kwaliteit van kinderopvang.

5 De ontwikkeling van de voorwaarden voor marktwerking sinds 2004

5.1 Inleiding

Om de ontwikkeling van de voorwaarden voor marktwerking sinds 2004 zichtbaar te maken, bekijken we net als in voorgaand hoofdstuk de situatie in 2004 en 2008. Om te beoordelen of in beide periodes aan de voorwaarden voor marktwerking is voldaan, maken we gebruik van het toetsingskader zoals beschreven in Hoofdstuk 3.3. De criteria waarmee wordt beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan, zijn samengevat in Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Samenvatting toetsingskader dat betrekking heeft op de voorwaarden voor marktwerking

Voorwaarden voor marktwerking

1. Geen externe effecten (kinderopvang werkt niet belemmerend op arbeidsparticipatie)
 2. Geen informatieasymmetrie (ouders kunnen de kwaliteit beoordelen)
 3. Voldoende concurrentie
 - Interne concurrentie (aanbodkant)
 - Concentratiegraad aanbieders (ouders kunnen kiezen uit voldoende verschillende aanbieders)
 - Productdifferentiatie tussen aanbieders (ouders kunnen kiezen uit verschillende soorten aanbieders)
 - (Overheids-)regulering
 - Gedrag (prijzafspraken, prijsvolgen)
 - Externe concurrentie (vraagkant)
 - Concentratiegraad vragers
 - Belang van de vrager (ouders moeten belang hebben bij een goede prijs/kwaliteitverhouding)
 - Overstapkosten vragers
 - Potentiële concurrentie (toetreders)
 - (Overheids-)regulering
 - Investeringskosten
 - Schaalvoordelen
 - Overstapkosten vragers
 - Gedrag zittende aanbieders (prijs- en afzetpolitiek)
-

Bron: Kok e.a. (2005)

De opbouw van Tabel 5.1 wordt gehandhaafd in dit hoofdstuk. In paragraaf 5.2 bekijken we of de Wet kinderopvang heeft geleid tot grotere externe effecten in 2008 vergeleken met de situatie in 2004. Vervolgens kijken we in paragraaf 5.3 of in 2008 nog steeds sprake is van informatieasymmetrie en wat er sinds 2004 is veranderd. De vraag of er voldoende concurrentie is in 2008 en hoe dit was in 2004 staat centraal in paragraaf 5.4. Ten slotte volgt de conclusie.

5.2 Externe effecten

De aanwezigheid van kinderopvang gaat gepaard met positieve externe effecten. Dankzij kinderopvang kunnen vrouwen zich op de arbeidsmarkt begeven en toegevoegde waarde creëren. Daarnaast worden belastingen en premies door meer mensen opgebracht, wat zorgt voor een vermindering van de versturende werking van de belasting- en premieheffing.

De invoering van de Wet kinderopvang had als doel dat zorg en arbeid nog eenvoudiger kon worden gecombineerd. Uit de enquêteresultaten over de participatiegraad van moeders en het gemiddeld aantal uren dat ze werken, lijkt de combinatie zorg en arbeid inderdaad makkelijker te zijn geworden. In 2008 is de participatiegraad onder moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar in zijn totaliteit hoger dan in 2004.²¹ De relatieve verandering in participatiegraad over de periode 2004-2008 bedraagt 5% (zie Tabel 5.2). Een uitsplitsing naar opleidingsniveau van de moeder toont voor zowel 2004 en 2008 dat hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de participatiegraad. Ook hier zien we voor alle opleidingsniveaus een stijging in de participatiegraad van moeders. De stijging is relatief gezien het hoogst voor lager opgeleide moeders.

Tabel 5.2 Percentage moeders met 0-12 jarige kinderen dat 12 uur of meer werkt, naar opleidingsniveau moeder²²

Opleidingsniveau moeder	2004 (n=2293)	2008 (n=2370)	Relatieve verandering 2008- 2004
Hoger	77%	78%	1%
Middelbaar	58%	62%	7%
Lager	33%	36%	9%
Totaal	57%	60%	5%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

De arbeidsparticipatie van moeders van wie het oudste kind valt in de leeftijdscategorie 0-3-jarigen van 65% in 2004 is gestegen naar 70% in 2008. De arbeidsparticipatie van moeders met een oudste kind in de leeftijdscategorie 4-7-jaar is gestegen van 51% in 2004 naar 59% in 2008. Deze moeders zijn, zoals eerder gezien, veel gebruik gaan maken van de buitenschoolse opvang. Mogelijk hangt dit samen met een ruimere beschikbaarheid van buitenschoolse opvang als gevolg van de motie Van Aartsen-Bos.

Als we kijken naar het gemiddeld aantal gewerkte uren van werkende moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar, dan valt op dat in totaliteit moeders meer zijn gaan werken. In 2008 werkten moeders 3% meer uren ten opzichte van de gewerkte uren in 2004 (zie Tabel 5.3).

²¹ Berekening participatiegraad is op basis van moeders die 12 uur of meer werken.

²² Gewogen naar leeftijd oudste kind en opleidingsniveau moeder.

Tabel 5.3 Gemiddeld aantal gewerkte uren van moeders die 12 uur of meer werken met kinderen in de leeftijd van 0-12 jaar, naar opleidingsniveau moeder.

Opleidingsniveau moeder	2004 (n=1323)	2008 (n=1434)	Relatieve verandering 2008- 2004
Hoger	27,7	28,0	1%
Middelbaar	23,0	23,9	4%
Lager	21,7	23,5	8%
Totaal	24,7	25,4	3%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Wederom is de stijging in het aantal gewerkte uren met 8% het hoogst bij lager opgeleide moeders. Deze groep moeders werkt in 2008 gemiddeld bijna evenveel als middelbaar opgeleide moeders in 2008 en zelfs meer dan de groep middelbaar opgeleide moeders in 2004 deed.

In hoeverre de stijging van de arbeidsparticipatie is toe te rekenen aan de daling van de prijs van kinderopvang of een betere marktwerking hebben we niet onderzocht. Wel hebben we gekeken of er aspecten zijn van kinderopvang die ouders belemmeren in hun keuze om te gaan werken. Deze belemmering vindt mogelijk plaats wanneer ouders als belangrijkste reden voor het niet gebruiken van kinderopvang aangeven dat dit te maken heeft met de kosten, de kwaliteit, de openingstijden of de afwezigheid van opvang. De gegevens in Tabel 6.4 laten zien dat in 2008 nog steeds het grootste deel van de ouders geen gebruik maakt van opvang, omdat ze van mening zijn dat een kind door de ouders verzorgd dient te worden. Dit percentage is voor ouders van 0-3-jarigen en 8-12-jarigen in 2008 wel iets afgenomen. Redenen die wellicht zouden kunnen wijzen op belemmeringen voor ouders om te gaan werken, worden vrijwel niet als belangrijkste reden genoemd, en het percentage ouders dat dit noemt is in 2008 afgenomen. Verder is opvallend bij de ouders van wie het oudste kind valt in de leeftijdscategorie 4-7-jarigen dat in 2004 25% van de ouders als belangrijkste reden aangeeft dat opvang niet meer nodig is voor het kind, terwijl dat percentage in 2008 nog maar 15% van de ouders betreft. Mogelijk is dit wederom een gevolg van het uitvoeren van de motie Van Aartsen-Bos.

Tabel 5.4 Belangrijkste redenen waarom ouders geen gebruik van kinderopvang maken, naar leeftijd²³

	0-3 jarigen		4-7 jarigen		8-12 jarigen	
	2004 (n=84)	2008 (n=224)	2004 (n=166)	2008 (n=353)	2004 (n=253)	2008 (n=641)
Redenen die ouders belemmeren in hun keuze om te gaan werken						
Vanwege de kosten	6%	9%	6%	6%	4%	7%
Vanwege de kwaliteit van opvang	1%	0%	0%	1%	1%	1%
In directe omgeving is geen opvang te vinden	1%	0%	2%	1%	1%	0%
De flexibiliteit van de opvang was te laag	7%	0%	4%	1%	0%	0%
De openingstijden sloten niet aan bij onze wensen	5%	1%	1%	1%	0%	0%
Andere redenen						
Een kind hoort door de ouders verzorgd te worden	54%	49%	42%	47%	53%	41%
Opvang is niet meer nodig voor het kind	6%	14%	25%	15%	19%	19%
We kunnen de opvang zelf regelen	20%	25%	20%	28%	23%	31%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Kinderopvang brengt echter ook kosten met zich mee. De kinderopvangtoeslag moet bijvoorbeeld worden opgebracht. Wanneer tegenover deze kosten geen extra arbeidsaanbod staat dan leiden deze extra kosten tot hogere belastingtarieven en kan de arbeidsparticipatie juist dalen. Wanneer ouders het gebruik van informele opvang substitueren voor formele opvang, dan heeft dit geen positief effect op de arbeidsparticipatie. Deze ouders gebruikten namelijk al informele opvang veelal omdat ze werkten. Substitutie van informele naar formele opvang heeft dus een negatief effect op de arbeidsparticipatie. In paragraaf 4.2.3 hebben we gezien dat er in sterke mate sprake is geweest van substitutie van informele door formele opvang.

In hoeverre de toegenomen arbeidsparticipatie van moeders met 0-12-jarige kinderen het gevolg is van de wijziging van de Wet kinderopvang en in hoeverre de arbeidsparticipatie van andere groepen dan moeders gedaald is als gevolg van hogere publieke kosten van kinderopvang vergt nader onderzoek.

5.3 Informatieasymmetrie

Op de markt voor kinderopvang kan het product moeilijk vooraf worden beoordeeld door ouders. Inzicht in de kwaliteit van de kinderopvang krijgen ouders pas wanneer hun kind al kinderopvang gebruikt. Toch blijkt uit Tabel 5.5, zelfs wanneer het kind al opvang gebruikt, dat bepaalde kwaliteitsaspecten nog steeds onvoldoende zichtbaar zijn voor ouders. Het percentage ouders dat niet weet of pedagogisch medewerkers bij de formele opvang voldoende gekwalificeerd zijn, neemt in 2008 zelfs toe. Anders dan bij de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang, is bij het kinderdagverblijf in 2008 een kleiner deel van de ouders onbekend met de vraag of gebruik wordt gemaakt van een pedagogische methode.

²³ In 2004 heeft een aantal ouders meerdere redenen als belangrijkste reden aangegeven. Deze ouders zijn buiten beschouwing gelaten. In 2004 zijn 97, 185 en 385 ouders waarvan het oudste kind respectievelijk in de leeftijdscategorie 0-3 jaar, 4-7 jaar en 8-12 jaar valt, buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.5 Percentage ouders dat niet bekend is met onderstaande vragen

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=239)	2008 (n=260)	2004 (n=116)	2008 (n=243)	2004 (n=33)	2008 (n=157)
Hadden de pedagogisch medewerkers een passende opleiding afgerond?	15%	18%	26%	39%	7%	17%
Werkte de opvang volgens een pedagogische methode?	25%	20%	31%	39%	7%	23%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Ouders beschikken naar eigen zeggen wel over voldoende informatie over kwaliteitsaspecten als flexibiliteit van de opvang, of voldoende aandacht wordt besteed aan het kind en of een ruimte voor (buiten)spelen beschikbaar is.

Zowel in 2004 als in 2008 geeft een meerderheid van de ouders aan dat ze een weloverwogen keuze konden maken tussen verschillende opvangcentra. Toch toont Tabel 5.6 dat er ook een groep ouders is die aangeeft over onvoldoende informatie te beschikken om een keuze te maken. Deze groep is bij het kinderdagverblijf in 2008 kleiner geworden. Bij de buitenschoolse opvang is het aandeel van deze groep juist gestegen van 0 naar 6%.

Tabel 5.6 Percentage ouders dat voldoende informatie had om een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende opvangcentra (formele opvang)

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=151)	2008 (n=159)	2004 (n=29)	2008 (n=94)	2004 (n=7)	2008 (n=38)
Volgende informatie	64%	70%	55%	55%	86%	66%
Redelijke beschikbaarheid informatie	32%	28%	45%	38%	0%	21%
Onvoldoende informatie	4%	2%	0%	6%	14%	13%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Bij de informele opvang beschikt in 2008 een zeer hoog percentage van de ouders over voldoende informatie om een keuze te maken. Ook hier geeft echter een aantal ouders aan over onvoldoende informatie te beschikken (zie Tabel 5.7).

Tabel 5.7 Percentage ouders dat voldoende informatie had om een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende opvangcentra (informele opvang)

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=28)	2008 (n=24)	2004 (n=193)	2008 (n=49)
Volgende informatie	75%	88%	89%	82%
Redelijke beschikbaarheid informatie	21%	13%	7%	12%
Onvoldoende informatie	4%	0%	4%	6%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

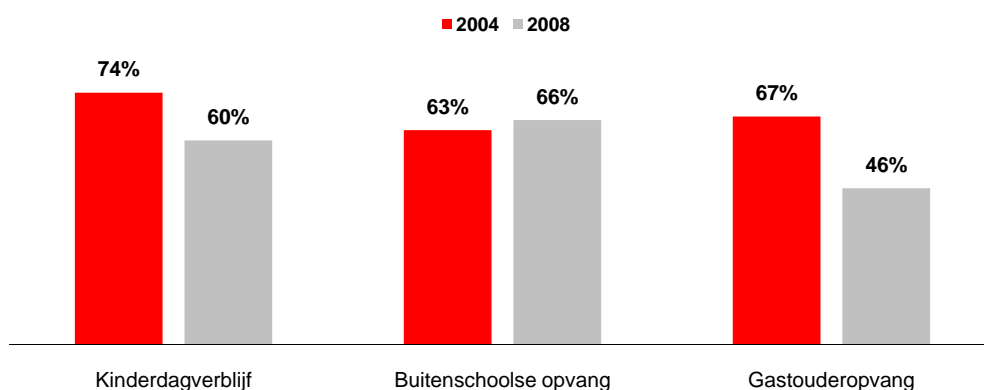
Keurmerk

Wanneer voor ouders de kwaliteit van het product niet goed zichtbaar is en dus niet goed kan worden beoordeeld, bestaat het gevaar dat de kwaliteit van het product omlaag gaat. Ouders

zullen namelijk niet bereid zijn extra te betalen voor een product met een hogere kwaliteit, simpelweg omdat ze geen verschil zien met een product dat van mindere kwaliteit is. Wanneer in zo'n situatie niet wordt ingegrepen, verdwijnen de aanbieders die goede kwaliteit bieden van de markt. Aangezien dit een ongewenste uitkomst is, heeft de overheid kwaliteitseisen opgesteld die een basiskwaliteit van de opvang garanderen. Om een dergelijke ongewenste situatie te voorkomen, heeft de branche zelf een kwaliteitsconvenant opgesteld in samenwerking met BOinK en is het HKZ²⁴ keurmerk geïntroduceerd. Volgens onderzoek van het NCKO naar de kwaliteit van kinderdagopvang, hangt het bezit van een HKZ-certificering samen met een hogere score op de subschaal "ruimte en meubilering" voor algemene proceskwaliteit (De Kruif e.a., 2009). Met de overige onderdelen van proceskwaliteit (zoals interactie met het kind) had het keurmerk geen relatie.

Zoals blijkt uit Figuur 5.1 weet echter een groot deel van de ouders niet of de opvang voorzien is van een keurmerk. Hoewel het percentage ouders dat onbekend is of de opvang een keurmerk heeft in 2008 nog steeds erg hoog is, is het percentage bij het kinderdagverblijf en de gastouderopvang afgenomen.

Figuur 5.1 Percentage ouders dat niet weet of opvang voorzien is van een keurmerk



Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Opvallend is dat geïnterviewde ondernemers juist vinden dat ze zich met het keurmerk kunnen onderscheiden van andere opvanginstellingen. Veel van deze ondernemers hebben zich dan ook tussen 2004 en 2008 laten certificeren. Dit werd eerder in tabel 5.12 ook al bevestigd door de ouders. In 2008 gaf een groter deel van de ouders aan dat de opvang over een keurmerk beschikte. Een aantal geïnterviewde ondernemers aangesloten bij KINDwijzer hanteert daarnaast nog een eigen keurmerk genaamd KINDwijzer.

5.4 Mate van concurrentie

5.4.1 Concurrentie tussen bestaande aanbieders

De aanbieders van formele opvang zijn die ondernemers waarvan het kinderopvangcentrum of het gastouderbureau is opgenomen in het kinderopvangregister bij de gemeente. Zij hebben zich

²⁴ Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector.

verenigd in een aantal organisaties. Zo is de MOgroep Kinderopvang een brancheorganisatie van zo'n 620 ondernemers in de kinderopvang die in totaal 75% van de markt voor kinderopvang vertegenwoordigen (www.mogroep.nl). Daarnaast is er de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang (BKN) die 260 leden telt met gezamenlijk 600 vestigingen waar circa 8.000 mensen werken. Het aantal kindplaatsen is 45.000 en zo'n 85.000 kinderen maken hiervan gebruik (www.kinderopvang.nl). Ook bestaat er een landelijk netwerk van innovatieve en marktbepalende organisaties in de kinderopvang dat zich KINDwijzer noemt. Bij de organisaties van KINDwijzer samen werken ongeveer 6.500 pedagogisch geschoolde medewerkers, die in meer dan 550 vestigingen de opvang van meer dan 70.000 kinderen verzorgen (www.kindwijzer.nl).

Is er echter voldoende concurrentie tussen deze bestaande aanbieders? Om deze vraag te beantwoorden, gaan we een vijftal factoren na die deze zogenaamde interne concurrentie bepalen, te weten: aantal aanbieders landelijk en lokaal, de mate van productdifferentiatie, de regulering op de markt voor kinderopvang en het gedrag van de aanbieders.

Aantal aanbieders landelijk

Het aantal opvanglocaties voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang is in 2008 enorm gegroeid ten opzichte van 2004. Bij de buitenschoolse opvang is deze groei het sterkst: in 2008 is het aantal locaties met 129% gegroeid en dus meer dan verdubbeld.

Tabel 5.8 Aantal opvanglocaties in 2004 en 2008

	2004	2008	Relatieve verandering 2008- 2004
Kinderdagverblijf	2.793	3.908	40%
Buitenschoolse opvang	2.084	4.779	129%

Bron: Adressenbestanden kinderopvang 2004, 2008

Een kinderdagverblijf in 2004 beschikte over gemiddeld 40 kindplaatsen. In 2008 ligt het gemiddelde op 38 kindplaatsen per kinderdagverblijf. Een locatie die buitenschoolse opvang biedt, heeft gemiddeld in 2004 30 kindplaatsen en in 2008 33 kindplaatsen.

Verschillende locaties kunnen tot dezelfde organisatie behoren. In 2003 waren er bijna 1200 organisaties voor kinderopvang in Nederland (Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang, 2004). Per 31 december 2008 telde Nederland 1804 organisaties die hele dagopvang en/of buitenschoolse opvang aanboden (Paulussen-Hoogeboom e.a., 2009).

Tabel 5.9 Omvang van de opvangorganisaties en hun marktaandeel, eind 2003 en 2008

	1 locatie	2-5 locaties	6-10 locaties	11-20 locaties	21 en meer locaties
31 december 2003*:					
Aantal organisaties	55%	30%	7,5%	5%	2,5%
Marktaandeel	14%	23%	14%	20%	30%
31 december 2008**:					
Aantal organisaties	50,8%	34,3%	6,1%	4,7%	4,1%
Marktaandeel	9,8%	21,0%	10,8%	16,2%	42,2%

Bron: *Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang (2004), ** Paulussen-Hoogeboom e.a. (2009)

Het percentage organisaties met 21 of meer locaties is toegenomen van 2,5% in 2003 naar 4,1%. Het landelijk marktaandeel van deze groep is gestegen van 30% in 2003 naar 42,2% in 2008. Ook

geïnterviewde ondernemers geven aan dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet overnames en fusies hebben plaatsgevonden. Ze geven aan dat groeien noodzakelijk is om als organisatie te kunnen blijven bestaan. Het marktaandeel van kleinere organisaties is in dezelfde periode juist afgenomen.

De landelijke cijfers over het aantal aanbieders zeggen weinig over de onderlinge concurrentie tussen aanbieders. De kinderopvangmarkt is immers een zeer lokale markt. De meeste ouders kiezen kinderopvang dichtbij huis (zie paragraaf 4.2.7 en 0). Vandaar dat het totale aantal opvanglocaties in Nederland geen relevante informatie geeft over het aantal keuzemogelijkheden dat ouders hebben. Om na te gaan of de markt goed werkt is het dus van belang het aantal aanbieders in een lokaal gebied te achterhalen.

Aantal aanbieders lokaal

Net als in de nulmeting van 2004 hebben we het aantal aanbieders op postcodeniveau bekeken en het aantal binnen 10 minuten bereikbare opvanglocaties berekend. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van samengestelde databestanden die eerder voor de berekening van het aantal kindplaatsen per kind in 2004 en 2008 zijn gebruikt (zie paragraaf 4.2.2). Aangezien in het databestand van 2008 capaciteitgegevens over gastouderopvang ontbreken, is geen informatie over gastouderopvang opgenomen in onderstaande tabellen.

Aantal binnen 10 minuten bereikbare locaties

Kinderdagverblijven

Landelijk blijken in 2008 meer kinderdagverblijven binnen 10 minuten bereikbaar te zijn vanaf de woning van de ouders vergeleken met 2004 (zie Tabel 5.10). Ouders hadden in 2004 zes kinderdagverblijven in de buurt, terwijl dat er in 2008 ruim acht waren. Splitsen we deze cijfers uit op basis van mate van stedelijkheid, dan geldt dat het gemiddeld aantal binnen 10 minuten bereikbare kinderdagverblijven toeneemt naarmate de mate van stedelijkheid toeneemt.

Tabel 5.10 Gemiddeld aantal kinderdagverblijven bereikbaar binnen 10 minuten

	2004	2008
Heel Nederland	5,9	8,4
Krachtwijken	17,0	22,4
Gebieden naar mate van stedelijkheid:		
Zeer sterk	17,8	24,0
Sterk	6,3	8,4
Matig	4,6	6,5
Weinig	2,5	4,0
Niet	1,0	1,8

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

De 40 krachtwijken liggen hoofdzakelijk in gebieden die worden aangemerkt als zeer sterk stedelijk. Het is dan ook niet meer dan logisch om de cijfers van krachtwijken te vergelijken met de cijfers die betrekking hebben op zeer sterk stedelijke gebieden. Zowel bij krachtwijken als bij zeer sterk stedelijke gebieden is het gemiddeld aantal binnen 10 minuten bereikbare kinderdagverblijven bijna drie keer hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit is niet alleen zo in

2004, maar ook in 2008. Hoewel het gemiddeld aantal kinderdagverblijven in 2004 vrijwel gelijk is voor krachtwijken en zeer sterk stedelijke gebieden, is in 2008 juist te zien dat dit gemiddelde in krachtwijken iets achterblijft bij het gemiddeld aantal kinderdagverblijven van zeer sterk stedelijke gebieden.

Tabel 5.11 Aandeel kinderen waarbij geen dan wel drie of meer kinderdagverblijven binnen 10 minuten bereikbaar is/zijn

	Geen kinderdagverblijf		3 of meer kinderdagverblijven	
	2004	2008	2004	2008
Heel Nederland	12%	7%	58%	69%
Krachtwijken	0%	0%	98%	99%
Gebieden naar mate van stedelijkheid:				
Zeer sterk	1%	0%	97%	100%
Sterk	2%	0%	86%	92%
Matig	4%	1%	72%	82%
Weinig	9%	4%	34%	56%
Niet	44%	31%	10%	18%

Bron: Adresbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Landelijk had in 2004 bijna 60% van de kinderen de keus uit drie of meer locaties, in 2008 is dat percentage gestegen naar 69% (Zie Tabel 5.11). Ook is te zien dat voor alle gebieden in 2008 vergeleken met 2004 een kleiner aandeel van de kinderen helemaal geen kinderdagverblijf in de buurt heeft. Ook blijkt opnieuw dat krachtwijken iets achterblijven bij zeer sterk stedelijke gebieden; nog niet alle kinderen hebben de keus uit drie of meer kinderdagverblijven, zoals wel het geval is bij de zeer sterk stedelijke gebieden.

Buitenschoolse opvang

Net als voor de kinderdagopvang geldt dat ook het gemiddelde aantal locaties voor buitenschoolse opvang dat binnen 10 minuten bereikbaar is vanaf de ouderlijke woning is toegenomen in 2008. Hadden ouders met kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar in 2004 bijna vier locaties in de buurt, in 2008 is dit ruim acht locaties (zie Tabel 5.12). Anders dan bij kinderdagverblijven het geval was, lag in krachtwijken het gemiddeld aantal buitenschoolse opvanglocaties dat binnen 10 minuten bereikbaar is zowel in 2004 als in 2008 boven het gemiddelde van zeer sterk stedelijke gebieden.

Tabel 5.12 Gemiddeld aantal buitenschoolse opvanglocaties bereikbaar binnen 10 minuten

	2004	2008
Heel Nederland	3,9	8,3
Krachtwijken	12,0	21,2
Gebieden naar mate van stedelijkheid:		
Zeer sterk	10,9	20,3
Sterk	4,7	10,3
Matig	3,5	8,6
Weinig	1,8	5,0
Niet	0,8	2,1

Bron: Adresbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Zoals Tabel 5.13 toont is het aantal mogelijkheden die kinderen hebben voor de keuze voor buitenschoolse opvanglocaties verruimd. In niet stedelijke gebieden had in 2004 bijna de helft van de schoolgaande kinderen geen buitenschoolse opvanglocatie in de buurt, in 2008 is dit nog maar een kwart. Het is zeer waarschijnlijk dat deze verruiming het resultaat is van de motie Van Aartsen-Bos die in het schooljaar 2007-2008 in werking is getreden.

Tabel 5.13 Aandeel kinderen waarbij geen dan wel drie of meer buitenschoolse opvanglocaties binnen 10 minuten bereikbaar is/zijn

	Geen buitenschoolse opvanglocatie		3 of meer buitenschoolse opvanglocaties	
	2004	2008	2004	2008
Heel Nederland	15%	7%	48%	71%
Krachtwijken	0%	0%	92%	98%
Gebieden naar mate van stedelijkheid:				
Zeer sterk	1%	0%	94%	99%
Sterk	4%	1%	75%	94%
Matig	6%	1%	56%	89%
Weinig	11%	3%	24%	63%
Niet	48%	26%	7%	22%

Bron: Adressenbestand kinderopvang 2004, 2008/ bewerking SEO/UU

Opgemerkt dient te worden dat er een belangrijk verschil bestaat tussen buitenschoolse opvanglocaties en kinderdagverblijven wat betreft ligging en aanbod. Ten eerste komt uit interviews met aanbieders naar voren dat sinds de invoering van de motie Van Aartsen-Bos scholen contracten afsluiten met buitenschoolse opvangaanbieders. De school selecteert dus buitenschoolse opvangaanbieders, waaruit een ouder uiteindelijk een keuze maakt als er iets te kiezen valt. Een tweede punt dat naar voren komt uit interviews is dat bij kinderdagopvang de ouders het kind veelal zelf brengen en halen. In deze situatie is de afstand van woonadres naar kinderdagverblijf dan ook zeker relevant. In het geval van buitenschoolse opvang, waar de aanbieder in veel gevallen het vervoer naar de locatie regelt, ligt het voor de hand dat deze dichtbij de school ligt en dat hoeft dan ook niet noodzakelijkerwijs dichtbij het woonadres te zijn. Geïnterviewde aanbieders laten ook weten dat de markt het op dit moment nog toelaat dat organisaties van buiten het gebied kinderen met busjes of taxi's van school ophalen om naar de buitenschoolse opvanglocatie te brengen. Afstand van locatie tot woonadres is daarom bij buitenschoolse opvang minder relevant dan bij kinderdagverblijven.

Aantal keuzemogelijkheden in de perceptie van de ouders

Voorgaande resultaten zijn gebaseerd op berekeningen en hoewel ze theoretisch aangeven dat ouders uit relatief veel opvangcentra kunnen kiezen is het nog maar de vraag of dit in de praktijk ook zo is. Wachtlijsten zijn namelijk niet opgenomen in de berekeningen, hoewel deze wel voorkomen binnen de kinderopvang. Een kinderdagverblijf met een lange wachtlijst is geen reëel alternatief voor ouders. Vandaar dat in de enquête in 2004 en 2008 is gevraagd of, en zo ja, uit hoeveel opvangvormen ouders konden kiezen op het moment dat zij kinderopvang nodig hadden. Uit Tabel 5.14 valt bij het kinderdagverblijf af te lezen dat in 2008 bijna 40% van de ouders de keus had uit drie of meer verschillende kinderdagverblijven (twee of meer alternatieven). Dit terwijl uit Tabel 5.11 blijkt dat 70% van de ouders drie of meer locaties binnen 10 minuten kon bereiken. Bij de buitenschoolse opvang is een nog sterkere vertekening zichtbaar;

in 2008 kan 17% van de ouders kiezen uit drie of meer locaties (twee of meer alternatieven), terwijl 70% van de ouders drie of meer locaties binnen 10 minuten van de woning kon bereiken (zie Tabel 5.13).

Tabel 5.14 Aantal keuzemogelijkheden binnen dezelfde opvangvorm

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang	
	2004 (n=227)	2008 (n=247)	2004 (n=112)	2008 (n=227)
Geen keuze	33%	35%	72%	58%
1 alternatief	32%	26%	18%	26%
2 alternatieven	21%	21%	7%	10%
3 of meer alternatieven	15%	18%	3%	7%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Nog steeds heeft in 2008 het grootste deel van de ouders geen alternatief binnen de opvangvorm waar het oudste kind gebruik van maakte. Bij de buitenschoolse opvang is een duidelijke verschuiving zichtbaar; in 2008 hebben meer ouders ten minste de keuze uit twee locaties (één alternatief). Toch geeft meer dan de helft van de ouders in 2008 aan geen keuzemogelijkheid te hebben in buitenschoolse opvanglocaties. Mogelijk zijn beide constatering het gevolg van de uitvoering van de motie Van Aartsen-Bos die scholen verplicht de buitenschoolse opvang te regelen. Een school kan contracten aangaan met meerdere aanbieders van buitenschoolse opvang. Wellicht dat scholen de concurrentie beperkt hebben, door maar met een enkele aanbieder een contract te sluiten.

Binnen de gastouderopvang geeft het grootste deel van de ouders aan dat ze niet hebben kunnen kiezen uit andere gastouderbureaus of andere gastouders (zie Tabel 5.15). Dit percentage ligt in 2008 lager dan in 2004, wat aangeeft dat een groter deel van de ouders heeft kunnen kiezen tussen meerdere gastouderbureaus en meerdere gastouders. Het aantal waarnemingen in 2004 is echter laag.

Tabel 5.15 Aantal keuzemogelijkheden binnen de gastouderopvang

	Gastouderbureaus		Gastouders	
	2004 (n=29)	2008 (n=126)	2004 (n=24)	2008 (n=157)
Geen keuze	69%	47%	75%	68%
1 alternatief	21%	27%	17%	20%
2 alternatieven	7%	14%	4%	10%
3 of meer alternatieven	3%	12%	4%	2%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Conclusie

Het aantal kinderopvanglocaties binnen 10 minuten reistijd van de woning van de ouders is in de periode 2004-2008 toegenomen. Dit geldt voor kinderdagverblijven en in sterkere mate voor de buitenschoolsopvang.

Ook in de perceptie van de ouders is het aantal aanbieders waaruit zij kunnen kiezen op het moment dat zij kinderopvang nodig hebben gestegen, maar in veel mindere mate dan de toename

van het aantal locaties doet vermoeden. Dit komt doordat het aantal keuzemogelijkheden wordt beperkt door de wachtlijsten. Bij de buitenschoolse opvang speelt daarbij ook een rol dat scholen afspraken maken met een beperkt aantal aanbieders.

Productdifferentiatie

Productdifferentiatie is enerzijds gunstig voor consumenten omdat zij daardoor opvang kunnen kiezen die past bij hun wensen. Teveel productdifferentiatie kan echter ongunstig zijn als daardoor de aanbieders zodanig van elkaar gaan verschillen dat ouders met bepaalde kenmerken of bepaalde behoeften zijn aangewezen op een bepaalde aanbieder. Die aanbieder kan daardoor hogere prijzen vragen dan de concurrent.

We hebben aan aanbieders gevraagd of hun aanbod zich onderscheidt van andere aanbieders. Alle aanbieders zijn ermee bezig om zich te onderscheiden en noemen ook zaken waarop zij zich naar hun idee onderscheiden. Zaken die genoemd worden zijn:

- Bijzondere activiteiten binnen het aanbod buitenschoolse opvang. Er worden bijvoorbeeld externen aangetrokken voor specifieke activiteiten. Sommigen locaties richten zich vooral op sportactiviteiten of op activiteiten in de natuur;
- Speciale projectleider innovatieve projecten; gericht op ontwikkelen van duurzame projecten voor organisatie;
- Kleinschalig en minder kinderen per groep;
- Interne pedagoge die de pedagogisch medewerkers helpt met uitvoering werk;
- Opzetten intern pedagogisch spreekuur voor ouders met opvoedkundige vragen;
- Bepaalde pedagogische methode;
- Inzet praktijkcoaches;
- Speciale opleidingsplannen voor de pedagogisch medewerkers;
- Langere openingstijden dan de concurrent;
- Mooie binnenruimte;
- Mooie buitenruimte;
- HKZ-certificering.

We hebben ook gevraagd of de instelling zich richt op een specifieke doelgroep. De groep waar instellingen zich op richten komt overeen met de populatie in de wijk waarin zij actief zijn. Zo richten aanbieders in Vinexlocaties zich vooral op hoogopgeleide tweeverdieners, terwijl aanbieders in achterstandswijken zich richten op mensen met een laag inkomen, waarvan een deel in een re-integratietraject zit. Aanbieders op het platteland en in een stad richten zich op een bredere doelgroep.

Aanbieders zijn dus actief bezig met zich te onderscheiden van hun concurrenten. Zeker voor de buitenschoolse opvang geldt dat aanbieders hier actiever mee bezig zijn dan in 2004. De wijze waarop aanbieders zich profileren is naar ons idee niet dermate onderscheidend dat de keuze van ouders beperkt wordt. In de enquête onder ouders hebben we gevraagd waarom ouders voor hun instelling hebben gekozen. De belangrijkste reden daarvoor was de kortere reistijd dan de meest aantrekkelijke alternatieve opvang. De redenen om voor de huidige opvang te kiezen zijn nauwelijks veranderd tussen 2004 en 2008. Wel geven ouders in 2008 iets vaker aan dat in de alternatieve opvang die is overwogen geen plek was op het moment dat het nodig was (zie Tabel 5.16).

We concluderen dat de mate van productdifferentiatie samenhangt met de doelgroep binnen de wijk waarin de aanbieder actief is en niet belemmerend werkt op de concurrentie tussen aanbieders.

Gedrag

We hebben aan aanbieders gevraagd wie zij als concurrent zagen. In 2004 zagen aanbieders elkaar vooral als collega's. In 2008 ervaren ze meer concurrentie van elkaar, reden ook dat ze zich van elkaar proberen te onderscheiden in het aanbod. Als gevolg van de grote vraag in verhouding tot het aanbod is de concurrentie echter zeer beperkt. Omdat er wachtlijsten zijn hebben ouders weinig keuze en hoeven aanbieders niet bang te zijn dat de bezettingsgraad daalt. Wel houden zij er rekening mee dat in de toekomst de wachtlijsten teruglopen als de overheid de ouderbijdrage verhoogt. Aanbieders verwachten dan concurrentie van elkaar maar vooral ook van de informele opvang.

De mate waarin aanbieders concurrentie ervaren verschilt naar regio. Op het platteland zijn meer aanbieders actief dan in 2004. In 2004 was er één aanbieder actief in het door ons onderzochte plattelandsgebied, in 2008 waren er twee kinderopvangcentra en een gastouderbureau. De afstanden tussen de kinderopvangcentra zijn echter groot, waardoor de ouders weinig keuze hebben. Kinderopvangcentra ervaren vooral concurrentie van de informele opvang en van gastouders. Toch houdt met name de buitenschoolse opvang rekening met de concurrentie. Doordat er weinig vraag is naar buitenschoolse opvang op het platteland moet de buitenschoolse opvang veel moeite doen om de groepen gevuld te krijgen. Zij hebben er daarom erg veel belang bij dat er geen buitenschoolse opvanglocatie bij komt. De bezetting is op het platteland relatief laag en er zijn geen wachtlijsten, behalve soms voor bepaalde dagen. De prijzen van de kinderopvangcentra zijn gelijk aan het fiscaal maximum van € 6,10. Het gastouderbureau hanteert prijzen die afhankelijk zijn van het aantal uur dat ouders afnemen. Bij een klein aantal uren wordt het fiscaal maximum gehanteerd, worden meer uren afgenomen dan gaat de uurprijs omlaag tot een minimum van € 4,14. Het gastouderbureau heeft bewust de prijs lager gezet dan de al bestaande instellingen om meer ouders te trekken.

In Vinexgebieden hebben ouders keuze uit meerdere locaties. De vraag in Vinexgebieden is echter zo groot dat ouders als gevolg van wachtlijsten in de praktijk weinig te kiezen hebben. In een van de twee Vinexlocaties die we onderzocht hebben werden de prijzen boven het fiscaal maximum gesteld. Er was in die Vinexlocatie een groot tekort aan plaatsen. Volgens de aanbieders had de gemeente bij de bepaling van het aantal beschikbare locaties te weinig rekening gehouden met de verwachte vraag naar kinderopvang. In de andere door ons onderzochte Vinexlocaties hanteerden aanbieders een prijs op of net iets onder het fiscaal maximum. Ook hier waren wachtlijsten, maar korter dan in de andere Vinexlocatie en vooral voor de populaire dagen. Volgens aanbieders was hier bij het ontwerp van de locatie goed samengewerkt tussen gemeente en aanbieders, waardoor er voldoende locaties beschikbaar zijn. Uitbreiding van de capaciteit gebeurt niet omdat dan op de minder populaire dagen de bezettingsgraad daalt. Een van de aanbieders geeft aan de prijs niet hoger te stellen dan het fiscaal maximum omdat veel van de gebruikers een bovenmodaal inkomen hebben en daardoor een groot deel van de kosten zelf moeten betalen.

Ook in achterstandswijken hebben ouders keuze uit meerdere locaties. De wachtlijsten zijn beperkt, vaak alleen voor de populaire dagen. De bezettingsgraad is lager dan in de Vinexlocaties. De vraag naar kinderopvang in de door ons onderzochte achterstandswijken is beperkt doordat er minder werkende ouders wonen dan in andere wijken. In een van de door ons onderzochte achterstandswijken is sprake van een samenwerkingsverband tussen de koepels. De koepels hebben in overleg met de scholen de scholen verdeeld onder de koepels, waardoor de ouders voor de buitenschoolse opvang niet kunnen kiezen uit meerdere aanbieders. Als gevolg van wachtlijsten en de samenwerkingsafspraken ervaren aanbieders weinig concurrentie van elkaar. Aanbieders ervaren geen concurrentie van gastouderopvang omdat dit in achterstandswijken niet populair is. Wel ervaren aanbieders concurrentie van de informele opvang. Aanbieders stellen de prijs meestal net iets onder het fiscaal maximum. Ouders betalen meestal maar een zeer klein deel van de prijs, als gevolg van het lage inkomen. Toch kan een hoge prijs afschrikken, omdat ouders niet goed bekend zijn met de regelgeving. Bij een hoge prijs kunnen zij uitwijken naar informele opvang. Lastig is dat er in achterstandswijken veel mensen wonen die moeite hebben om de formulieren voor het aanvragen van de kinderopvangtoeslag in te vullen. Hierdoor ontstaan soms betalingsachterstanden.

In de kleine stad die we hebben onderzocht hadden ouders keuze uit meerdere opvanglocaties. Alle aanbieders hebben wachtlijsten, vooral voor de populaire dagen. De prijzen werden op of net onder het fiscaal maximum vastgesteld. Tussen kinderdagverblijven is de concurrentie beperkt omdat alle aanbieders wachtlijsten hebben. Voor de buitenschoolse opvang is meer concurrentie. Volgens een van de aanbieders heeft een concurrent een betere locatie gekregen van de gemeente, vlakbij een school, waardoor deze een betere concurrentiepositie heeft.

Concluderend kunnen we stellen dat in de meeste gebieden de onderlinge concurrentie tussen aanbieders beperkt is. Dat komt doordat er weinig aanbieders zijn (platteland) of doordat de vraag het aanbod overtreft (Vinexgebieden en kleine stad). In achterstandswijken is de concurrentie beperkt, soms als gevolg van samenwerkingsafspraken. Wel ervaren aanbieders op het platteland en in achterstandswijken sterke concurrentie van de informele opvang. In de door ons onderzochte wijken waar de concurrentie het minst is, zien we de hoogste prijzen.

Regulering

Aan aanbieders is gevraagd wat ze belemmerend dan wel stimulerend vinden aan overheidsregulering.

Aanbieders staan positief tegenover de kwaliteitscontroles. De controle voorkomt dat er 'cowboys' op de markt komen die zorgen voor valse concurrentie. Wel vinden aanbieders de controle soms teveel op de letter van de wet en minder op de geest van de wet. Ook signaleren aanbieders soms tegengestelde eisen van de GGD, de brandweer en de Arbo-wetgeving.

Stimulerend vinden aanbieders dat de werkgeversbijdrage vanaf 2007 verplicht is.

Waar veel aanbieders moeite mee hebben is de maximale prijs die ouders vergoed krijgen. Kwaliteitsverbeteringen of langere openingstijden kunnen hierdoor niet altijd worden doorgevoerd. Volgens sommige aanbieders zijn investeringen moeilijk te financieren vanwege het lage rendement in de sector. Ook rekenen instellingen voor dat zij als gevolg van de CAO-

loonstijging hogere personeelskosten hebben, maar deze niet kunnen doorberekenen in de prijzen vanwege de maximumprijs. Het is zo dat vanaf begin 2005 er in de kinderopvang twee collectieve arbeidsovereenkomsten waren; de CAO-kinderopvang (algemeen verbindend verklaard) afgesloten met de MOgroep Kinderopvang en de CAO BKN, een raam-cao afgesloten met BKN (Poel e.a., 2008). Volgens de CAO-kinderopvang 1/5/2007-30/4/2008 en CAO-kinderopvang 1/5/2008-30/4/2009 zijn achtereenvolgens per 1 mei 2007, 1 mei 2008 en 1 januari 2009 de salarissen met 2% gestegen. Volgens CAO BKN 1/1/2007-31/12/2008 zijn achtereenvolgens per 1 januari 2007, 1 april 2007, 1 oktober 2007, 1 april 2008 en 1 oktober 2008 de salarissen met respectievelijk 6%, 1,25%, 0,75%, 1,25% en 0,75% gestegen. Vanaf 1 mei 2009 is er nog maar één CAO binnen de branche kinderopvang, afgesloten met zowel de MOgroep Kinderopvang en de BKN. Voor de BKN werkgevers gelden tot 1 mei 2010 nog afwijkende afspraken. Volgens deze nieuwe CAO worden de salarissen in de kinderopvang tweemaal verhoogd: 1,0 % per 1 mei 2009 en 0,5 % per 1 januari 2010.

Een punt wat voor veel aanbieders lastig is, zijn de vele beleidswijzigingen rondom de kinderopvangtoeslag. Daardoor kan geen lange termijn beleid worden uitgezet, omdat onduidelijk is hoe de vraag zich ontwikkelt. Zodra de ouderbijdrage omlaag gaat zullen ouders weer gaan uitwijken naar informele opvang. Aanbieders zijn daarom huiverig voor uitbreiding van de capaciteit.

5.4.2 Concurrentiedruk vanuit de vragers

Een sterke concurrentiedruk vanuit de ouders kan eventueel onvoldoende interne concurrentie compenseren. De concurrentiedruk vanuit de vragende partij wordt bepaald door een drietal aspecten namelijk de concentratiegraad van de ouders, de belangen en wensen van de ouders en de eventuele aanwezigheid van overstapkosten. Deze aspecten gaan we in deze paragraaf een voor een langs.

Concentratiegraad van de vragers

Grote vragende partijen kunnen meer druk uitoefenen op de markt dan kleine vragers. Dit komt omdat een aanbieder meer afhankelijk is van grote vragers dan van kleine vragers. Hij zal dan ook meer zijn best doen om aan de wensen van grote vragers te voldoen. In 2004 waren er drie soorten vragers op de markt voor kinderopvang actief, te weten werkgevers, gemeenten en individuele ouders.

In 2008 wordt de vraagzijde voor de kinderdagverblijven gevormd door ouders die kinderopvang afnemen. Voor de buitenschoolse opvang spelen ook scholen een rol aan de vraagzijde. Scholen zijn immers vanaf het schooljaar 2007-2008 verplicht de buitenschoolse opvang te regelen, wanneer ouders hierom vragen (motie Van Aartsen-Bos). Het is echter de vraag in hoeverre scholen bij het kiezen van een aanbieder rekening houden met de wensen van de ouders. De scholen zelf hebben geen direct belang bij een goede prijs/kwaliteitverhouding.

De belangen van ouders in zowel de kinderopvang als peuterspeelzalen worden behartigd door de landelijke vereniging BOinK. Zij vertegenwoordigt meer dan 80% van de ouders die gebruikmaakt van kinderopvang en oefent op landelijk niveau invloed uit op wet- en regelgeving, financiering en kwaliteitsontwikkeling in de kinderopvang (www.boink.info).

Daarnaast hebben ouders inspraak in het te voeren beleid van de kinderopvanginstelling waar hun kind wordt opgevangen middels de bij wet verplicht gestelde oudercommissie. Deze oudercommissie heeft adviesrecht. Dit houdt in dat een ondernemer een voorgenomen besluit tot veranderingen in het beleid van de instelling eerst moet neerleggen bij de oudercommissie. De oudercommissie kan een positief of negatief advies geven over een aan haar voorgelegd besluit, maar kan ook ongevraagd een advies uitbrengen. Een negatief advies kan een ondernemer alleen naast zich neerleggen wanneer hij schriftelijk en gemotiveerd kan aangeven dat het *belang van de kinderopvang zich tegen het advies verzet* (www.boink.info). Het blijkt dat kinderopvangaanbieders in een aantal gevallen voorbijgaan aan het negatieve advies van hun oudercommissies inzake de uitbreiding van de openingstijden.²⁵

De belangen en wensen van de ouders

Hoeveel belang hechten ouders aan verschillende aspecten van kinderopvang? Wanneer reistijd voor ouders belangrijker is dan prijs, dan zal de druk die ze uitoefenen op de kinderopvang om efficiënt te werken, en daardoor het product tegen een lagere prijs aan te kunnen bieden, laag zijn. Het belang van de verschillende aspecten hebben we gemeten door ouders te vragen waarom zij niet hebben gekozen voor het alternatief, wanneer er een alternatief voorhanden was. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt naar twee vormen van alternatieven: een alternatief binnen dezelfde opvangvorm en een alternatief van een andere vorm.

Alternatief binnen dezelfde opvangvorm

Reistijd blijkt inderdaad zeer bepalend voor de keuze van ouders voor een kinderopvanginstelling. Het is de belangrijkste reden waarom ouders niet voor het meest aantrekkelijke andere alternatief hebben gekozen. Gebrek aan plek bij de andere opvang en verschil in kwaliteit spelen ook een rol in de keuze voor de huidige opvang.

Tabel 5.16 Redenen waarom ouders niet hebben gekozen voor de alternatieve opvang (binnen dezelfde opvangvorm) (formele opvang)

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=153)	2008 (n=160)	2004 (n=31)	2008 (n=96)	2004 (n=7)	2008 (n=39)
Er was geen plek op het moment dat het nodig was	19%	24%	20%	14%	0%	11%
De openingstijden waren knapper	12%	10%	1%	6%	8%	17%
Brengen zou meer tijd hebben gekost	34%	36%	30%	32%	49%	9%
De prijs was hoger	10%	9%	11%	10%	15%	9%
De kwaliteit was minder	23%	21%	8%	7%	26%	9%
De flexibiliteit was minder	10%	5%	9%	12%	23%	41%
Andere reden	29%	42%	43%	42%	35%	26%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Alternatief van een andere vorm

²⁵ Antwoorden op Kamervragen van het Kamerlid Kraneveldt-van der Veen (PvdA) over misstanden bij kinderopvangaanbieders d.d. 9 april 2009.

Bij de keuze voor de huidige opvangvorm of een andere opvangvorm is reistijd niet dominant. Beperkte beschikbaarheid van de formele opvang, de prijs van de formele opvang en kwaliteit en flexibiliteit van de informele opvang spelen hierbij een belangrijke rol. De afweging prijs en kwaliteit lijkt dus vooral te worden gemaakt bij de keuze tussen formele en informele opvang en in mindere mate tussen verschillende aanbieders van formele opvang.

Tabel 5.17 Redenen waarom ouders niet hebben gekozen voor de alternatieve opvang (andere opvangvorm) (formele opvang)²⁶

	Kinderdagverblijf		Buitenschoolse opvang		Gastouderopvang	
	2004 (n=83)	2008 (n=76)	2004 (n=53)	2008 (n=68)	2004 (n=14)	2008 (n=53)
Er was geen plek op het moment dat het nodig was	12%	17%	17%	11%	8%	27%
De openingstijden waren knapper	2%	6%	1%	0%	11%	29%
Brengen zou meer tijd hebben gekost	4%	7%	10%	16%	0%	9%
De prijs was hoger	11%	13%	10%	13%	38%	28%
De kwaliteit was minder	18%	16%	12%	22%	6%	20%
De flexibiliteit was minder	15%	12%	19%	17%	27%	51%
Andere reden	60%	60%	55%	61%	37%	33%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Tabel 5.18 Redenen waarom ouders niet hebben gekozen voor alternatieve opvang (andere opvangvorm) (informele opvang)²⁷

	Betaalde oppas		Onbetaalde oppas	
	2004 (n=80)	2008 (n=29)	2004 (n=122)	2008 (n=75)
Er was geen plek op het moment dat het nodig was	24%	26%	10%	13%
De openingstijden waren knapper	6%	14%	15%	4%
Brengen zou meer tijd hebben gekost	11%	12%	8%	5%
De prijs was hoger	43%	37%	61%	40%
De kwaliteit was minder	9%	8%	10%	9%
De flexibiliteit was minder	30%	36%	28%	19%
Andere reden	45%	37%	39%	56%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Overstapkosten

De concurrentiedruk vanuit de vragende partijen wordt verminderd wanneer er overstapkosten aanwezig zijn. Wanneer deze kosten aanwezig zijn, kunnen ouders niet effectief dreigen om naar een andere kinderopvanginstelling over te stappen.

Om te onderzoeken of er overstapkosten zijn voor ouders, is hen gevraagd of ze hebben overwogen over te stappen toen hun oudste kind gebruik maakte van kinderopvang. De redenen die ouders aangeven voor de overstap staan vermeld in Tabel 5.19. Het aantal ouders dat de vragen in 2008 heeft beantwoord is echter zo laag, dat statistisch niet veel waarde kan worden gehecht aan de getallen.

²⁶ Ouders konden meerdere redenen aangeven, vandaar dat de percentages niet optellen tot precies 100%.

²⁷ Ouders konden meerdere redenen aangeven, vandaar dat de percentages niet optellen tot precies 100%.

Tabel 5.19 Waarom zijn ouders overstapt?

	2004 (n=44)	2008 (n=12)
Kwaliteit	16%	8%
Afstand	10%	25%
Prijs	6%	8%
Verhuizing	14%	25%
Anders	53%	33%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Daarnaast hebben we ouders die aangaven dat ze een overstap hebben overwogen, maar dit uiteindelijk niet hebben gedaan, naar de redenen hiervoor gevraagd. Hoewel vanwege het lage aantal ouders dat de vragen heeft beantwoord in 2008 niet teveel waarde kan worden gehecht aan de gevonden getallen, lijkt het erop dat zowel in 2004 als 2008 de meeste ouders niet overstappen, simpelweg omdat er naar hun oordeel geen goed alternatief bestaat.

Tabel 5.20 Waarom zijn ouders die overwogen over te stappen niet overstapt?

	2004 (n=92)	2008 (n=26)
Er was geen goed alternatief	37%	50%
Overstap is schadelijk voor kind	12%	15%
Er is geluisterd naar kritiek	3%	8%
Anders	47%	27%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Dat maar een kleine groep ouders daadwerkelijk overstapt, hoeft niet te betekenen dat er kosten verbonden zijn aan een overstap. Het kan namelijk goed mogelijk zijn dat de kinderopvang juist heel goed aansluit op de wensen van ouders. Een overstap is in zo'n situatie natuurlijk niet nodig. Ouders is daarom gevraagd wanneer ze een overstap zouden overwegen en de resultaten staan vermeld in Tabel 5.21. Uit deze tabel komt naar voren dat er inderdaad overstapkosten zijn voor ouders. Als dit namelijk niet het geval zou zijn, zou 100% van de ouders aan hebben gegeven nooit een overstap te overwegen. Aangezien dit percentage in 2008 lager is dan in 2004, lijkt het erop dat deze drempel zelfs groter is geworden.

Tabel 5.21 Wanneer zouden ouders een overstap overwegen?

	2004 (n=789)	2008 (n=177)
Nooit	55%	32%
Als een ander (veel) goedkoper is	11%	10%
Als een ander meer kwaliteit biedt	5%	7%
Als er een opvang dichterbij komt	4%	6%
Als mijn werkgever opvang gaat bieden	11%	-
Als mijn oppas niet meer kan/wil	6%	39%
Anders	7%	6%

Bron: SEO-enquête kinderopvang 2004 en 2008

Uit de interviews met aanbieders komt inderdaad naar voren dat ouders bijna nooit overstappen en als dit al gebeurt dan is dit vanwege een verhuizing. Prijs is volgens interviewde aanbieders geen reden voor ouders om over te stappen. Vooral bij ouders met een laag gezamenlijk inkomen

geldt dat ze nauwelijks iets betalen voor de opvang. Wel geven alle geïnterviewde instellingen aan dat ze een opzegtermijn hanteren van twee maanden.

We kunnen concluderen dat de overstapkosten voor ouders groot zijn. Het is echter de vraag in hoeverre dit de concurrentie tussen aanbieders beperkt. De sector wordt immers gekenmerkt door veel nieuwe instroom van kinderen. Kinderen blijven maximaal vier jaar in een kinderdagverblijf en niet veel langer op de buitenschoolse opvang. Elk jaar heeft een kinderdagverblijf dus ongeveer 25% nieuwe instroom. Een kinderopvanginstelling die geen nieuwe kinderen trekt is binnen de kortste keren failliet. Aanbieders zijn daardoor gedwongen om een aantrekkelijk aanbod te bieden om nieuwe kinderen te trekken.

5.4.2 Concurrentiedruk vanuit potentiële toetreders

Met name in Vinexgebieden is de vraag veel groter dan het aanbod. Toch hoeven bestaande aanbieders zich niet druk te maken over potentiële toetreders tot de markt. Potentiële toetreders worden met een aantal problemen geconfronteerd. Het grootste probleem is het vinden van een locatie. Er zijn niet veel geschikte locaties voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang, omdat deze aan specifieke eisen moeten voldoen. De locaties die er zijn worden via aanbestedingsprocedures verdeeld. Procedures zijn erg bureaucratisch, duren lang en volgens aanbieders is er ook sprake van vriendjespolitiek: gemeenteambtenaren hebben soms op voorhand een sterke voorkeur voor een bepaalde aanbieder.

Een tweede probleem zijn de beleidswijzigingen rondom de kinderopvangtoeslag. Dit maakt de toekomst onzeker en remt investeringen af.

Een derde probleem is de sterke voorkeur van ouders voor opvang op maandag, dinsdag en donderdag, waardoor op woensdag en vrijdag sprake is van onderbezetting. Uitbreiding van de capaciteit op maandag, dinsdag en woensdag betekent vaak ook uitbreiding van de onderbezetting op woensdag en vrijdag.

Een vierde probleem is gebrek aan personeel, vooral in grote steden. Op het platteland is het vinden van personeel geen probleem.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de voorwaarden voor marktwerking. Voor een goede marktwerking is het nodig dat ouders een prijs/kwaliteitsafweging maken en dat aanbieders met elkaar concurreren. Aan beide voorwaarden is niet voldaan. Als gevolg van de toename van het aanbod hebben ouders keuze uit meer locaties in de buurt van hun woning. Er zijn echter op veel plaatsen wachtlijsten voor populaire dagen (maandag, dinsdag en donderdag). Ouders hebben daardoor weinig keuzemogelijkheden: zij accepteren de opvang waar het snelst op de dagen van hun voorkeur plek vrijkomt. Dit maakt dat aanbieders niet scherp met elkaar hoeven te concurreren.

Er is in enige mate sprake van prijsconcurrentie in gebieden waar de wachtlijsten niet zo lang zijn. In gebieden waar de wachtlijsten langer zijn wordt de prijs iets boven het maximum tarief gezet

dat de overheid vergoed, terwijl in andere gebieden de prijs op of onder het maximum wordt gezet. Dat laatste geldt sterker in gebieden waar sterke concurrentie is vanuit de informele opvang.

Ook concurrentie op kwaliteit vindt in beperkte mate plaats. Aanbieders proberen zich te onderscheiden op voor de ouders zichtbare zaken zoals activiteiten voor de buitenschoolse opvang, mooie binnen- en buitenruimtes, kleinschaligheid en langere openingstijden. Als gevolg van de wachtlijsten hebben ouders niet de vrijheid hiervoor te kiezen. Verder zijn reistijd en nabijheid van de opvang erg belangrijk voor ouders, waardoor zij bij voorkeur kiezen voor opvang dicht bij huis en minder kijken naar de kwaliteit. Op voor de ouders niet waarneembare kwaliteit wordt vrijwel niet geconcurrereerd. Aanbieders besteden wel aandacht aan de opleiding van de medewerkers, maar er is weinig relatie tussen opleiding van de leidsters en de feitelijke proceskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de interactie met het kind.

De belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan aanbod zijn toetredingsbelemmeringen als gevolg van een gebrek aan locaties, onzekerheid over de regelgeving van de overheid en de voorkeur van ouders voor opvang op maandag, dinsdag en donderdag. Deze oorzaken belemmeren zowel bestaande instellingen als potentiële toetreders om te investeren in uitbreiding van de capaciteit dan wel het opzetten van een nieuwe locatie. Lokaal belemmert een tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel de toetreding

Literatuur

Baarsma, B., Theeuwes, J., Felsö, F. & Zijdeveld, C. (2002). De afbakening van de relevante markt: is de huidige benadering aan herziening toe? Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

B&A Consulting (2007). Wachtlijsten Kinderopvang. Rapportage stand van zaken per 1 augustus 2007. Den Haag: B&A Consulting bv.

Blau, D.M., J. Currie (2004), Preschool, day care, and afterschool care: who's minding the kids, NBER Working paper 10670.

Chevalier, A. & Viitanen, T. (2002). The causality between female labour force participation and the supply of child care. *Applied Economic Letters* 9: 915-918.

Consumentenbond (2002). Weggaan of blijven? Consumenten en hun gedrag, motieven en ervaringen bij het overstappen tussen aanbieders. Een verkenning naar de markten van betaal- en spaarrekeningen, levens- en ziektekostenverzekeringen, groene stroom, vaste en mobiele telefonie, hypotheek, internetproviders, kinderopvang, gas en elektriciteit. Den Haag: Consumentenbond.

Hoogeveen, K. et al. (2008). Evaluatie van de innovatieve kinderopvang. Een onderzoek onder gastouderbureaus, GGD'en, gastouders en vraagouders. Utrecht: Sardes.

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

Kruijf, R.E.L. de, Riksen-Walraven, J.M.A., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Tavecchio, L.W.C. & Fukkink, R.G. (mei 2009). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

Ooms, I., Groot, I., Eggink, E., Janssens, L. & Seters, J. van (2003). Landelijk ramingsmodel kinderopvang. Den Haag/Amsterdam: Sociaal Cultureel Planbureau/ SEO Economisch Onderzoek.

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

Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy, Techniques for analyzing industries and competitors*. New York/London: The Free Press.

Waterson, M. (2003). The role of consumers in competition and competition policy, *International Journal of Industrial Organisation*. 21: 129-150.

Waarborgfonds Kinderopvang (2008). Sectorrapport kinderopvang. Schimmert

Poel, P., Tijsmans, N., Wit, P. & Rij, C. van (januari 2008). Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren. Amsterdam: Regioplan.

Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Gemmeke, M. (maart 2009). Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2011, capaciteitsgegevens in het jaar 2008. Amsterdam: Regioplan.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl