

Amsterdam, oktober 2005
Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW

De markt voor kinderopvang in 2004

SEO

Lucy Kok

Inge Groot

José Mulder

Klarita Sadiraj

Universiteit Utrecht

Maarten van Ham

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast economisch 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. 845

Inhoud

Samenvatting	i
Summary	vii
1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Leeswijzer.....	2
2	Marktwerking.....	3
2.1	Prestaties van de markt.....	3
2.2	Voorwaarden voor marktwerking.....	3
2.3	Regulering.....	7
2.3.1	Kwaliteitsregulering in Nederland.....	7
2.3.2	Financiering in Nederland.....	8
2.4	Toetsingskader.....	10
2.5	Onderzoeksopzet.....	12
2.6	Intermezzo: marktwerking en regulering internationaal.....	13
3	Prestaties van de markt.....	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Allocatie.....	17
3.2.1	Producten en gebruik.....	17
3.2.2	Prijzen.....	22
3.2.3	Kwaliteit.....	23
3.2.4	Reistijd.....	25
3.2.5	Synthese.....	26
3.3	Doelmatigheid en innovatieve kracht.....	27
3.3.1	Productinnovatie.....	28
3.3.2	Procesinnovatie en doelmatigheid.....	28
3.3.3	Conclusie.....	29

4	Geschikt voor marktwerking?.....	31
4.1	Externe effecten.....	31
4.2	Informatieasymmetrie.....	32
4.3	Voldoende concurrentie.....	33
4.3.1	Concurrentie tussen bestaande aanbieders	33
4.3.2	Concurrentiedruk vanuit de vragers.....	44
4.3.3	Concurrentiedruk vanuit potentiële toetreders.....	47
5	Conclusies	49
Literatuur	53
Bijlage Casestudies	56

Samenvatting

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. De wet beoogt door het vestigen van een wettelijke aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang de combinatie van arbeid en zorg te vereenvoudigen en de toegankelijkheid van kinderopvang te vergroten. Doordat een landelijke regeling de gemeentelijke regelingen heeft vervangen, is de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders in alle gemeenten uniform. Daarnaast wordt dankzij de nieuwe wet de positie van de ouders verstevigd door de introductie van vraagsturing. Ouders betalen sinds dit jaar de volledige prijs aan het kinderdagverblijf en kunnen een deel daarvan (afhankelijk van hun inkomen) terugkrijgen van de belastingdienst en hun werkgever. De verwachting is dat ouders nu kiezen voor het bedrijf dat kinderopvang tegen de beste prijs/kwaliteitverhouding aanbiedt. Dit prikkelt aanbieders van kinderopvang om de diensten efficiënt te verlenen, wat resulteert in een lage prijs, en meer te luisteren naar de klant, wat leidt tot betere kwaliteit.

De verwachting is dus dat de markt voor kinderopvang tot betere prestaties zal leiden. Om te onderzoeken of de nieuwe wet daar inderdaad aan bijdraagt heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uitgezet. Onderliggend onderzoek beschrijft hoe de markt voor kinderopvang er in oktober 2004 uitzag. Door dit onderzoek in de (nabije) toekomst te herhalen, kunnen de veranderingen op de markt voor kinderopvang in beeld worden gebracht. Dan kan worden getest of de verwachtingen over een beter werkende markt voor kinderopvang zijn uitgekomen.

In de eerste fase van het onderzoek is een toetsingskader ontwikkeld. Met dit kader kan een foto worden gemaakt van de markt voor kinderopvang. Het toetsingskader bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel beschrijft de prestaties van de markt. In hoeverre komen prijzen, kwaliteit en hoeveelheden overeen met de wensen van de ouders? Wordt het product tegen zo laag mogelijke kosten aangeboden? Zijn er voldoende prikkels om te innoveren? Het tweede deel van het toetsingskader onderzoekt of de voorwaarden voor een goede werking van de markt aanwezig zijn. Inzicht in het mogelijke marktfalen op de kinderopvangmarkt kan het verklaren van de prestaties vereenvoudigen. In de tweede fase van het onderzoek is de markt voor kinderopvang in 2004 volgens het toetsingskader getoetst.

Prestaties van de markt

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 (goede allocatie). De opvangdiensten worden dan geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten (efficiënte allocatie). 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).

Allocatie

Over informele opvang (zowel de betaalde als de onbetaalde oppas) zijn ouders bijzonder tevreden, zie Tabel S/1. De betaalde oppas scoort op alle aspecten minimaal een acht. De onbetaalde oppas scoort op

alle aspecten zelf minimaal een negen. Over de formele opvang zijn de ouders minder tevreden. De prijs en in mindere mate de openingstijden zijn aspecten waarop de formele opvang niet goed scoort.

Tabel S/1 Tevredenheid over verschillende opvangvormen (gemiddeld rapportcijfer), 2004

	Prijs	Openings- tijden	Betrouwbaar- heid	Kwaliteit	Reistijd	Totaal
Kinderdagverblijf (n = 280)	5,5	7,6	8,7	8,1	8,5	7,8
Buitenschoolse opvang (n = 117)	5,5	7,5	8,6	7,8	8,6	7,6
Gastouderopvang (n = 33)	6,3	8,4	8,2	8,1	8,4	7,7
Betaalde oppas (n = 161)	8,1	8,8	8,8	8,6	8,9	8,5
Onbetaalde oppas (n = 490)	9,4	9,2	9,3	9,3	9,0	9,2

Bron: SEO-enquête kinderopvang

De tevredenheid over de prijs verschilt tussen de opvangvormen. De prijs sluit – gezien de rapportcijfers – niet volledig aan bij de wensen van de ouders. Opmerkelijk is de lage waardering voor de prijs van formele opvang. De prijs die ouders zelf betalen voor het kinderdagverblijf is met gemiddeld € 3,64 lager dan de prijs voor de betaalde oppas van € 4,08. Ouders zijn echter meer tevreden met de prijs van de betaalde oppas (een 8,1) dan met de prijs voor het kinderdagverblijf (5,5).

De kwaliteit lijkt beter aan te sluiten bij de wensen van de ouders. Het rapportcijfer varieert tussen een 9,3 voor de onbetaalde oppas en een 7,8 voor de buitenschoolse opvang. Statistische analyses tonen aan dat de waardering met name afhankelijk is van de informatie die ouders krijgen over het gedrag van het kind tijdens de opvang, van de mate waarin er actief met de kinderen gespeeld wordt en van de ruimte die kinderen hebben om buiten te spelen. Voor aanbieders is met name het pedagogisch beleid een belangrijk kwaliteitsaspect. Voor ouders speelt dit abstracte aspect geen doorslaggevende rol in hun waardering van de kinderopvang. Een kwart van de ouders weet dan ook niet of hun kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang over een pedagogisch plan beschikt.

Of er voldoende kinderopvang wordt aangeboden kan het beste worden afgeleid aan de hand van het bestaan van wachtlijsten. Een aantal jaar geleden waren deze omvangrijk. Inmiddels lijken de ergste wachtlijsten voorbij. In sommige gebieden is zelfs sprake van een overschot aan opvang. Dit geldt overigens met name voor de opvang voor 0- tot 4-jarigen. Aan buitenschoolse opvang is in veel regio's nog steeds een tekort. Op locaties waar veel kinderen wonen, zoals op Vinex-locaties, is de verwachting dat ook de komende jaren wachtlijsten blijven bestaan.

Efficiëntie

Aanbieders geven aan dat er geen grote efficiëntieslagen (meer) kunnen worden gemaakt. Uit onderzoek van PWC blijkt dat er behoorlijke verschillen in kosten en rendement zijn tussen de kinderopvanginstellingen. Dit duidt erop dat er nog wel enige ruimte voor efficiëntieverbetering is. De meeste winst zou kunnen worden geboekt op personeelskosten, ongeveer 70% van de totale kosten. Aanbieders proberen deze kosten te beperken door middel van strakke plannings en een goed werkende invalpool. Ook het verloop en verzuim valt nog wel terug te dringen, en daar zijn de aanbieders dan ook mee bezig.

Innovatie

Volgens aanbieders is voor het gros van de ouders een tweetal zaken het belangrijkste: sfeer en reisafstand. Dit zijn zaken waarop moeilijk te innoveren is. Toch probeert men wel van alles: avontuurlijke uitjes bij de buitenschoolse opvang, het halen en brengen van de kinderen, extra diensten zoals het doen van boodschappen of de was. Ondanks dat ouders dit soort initiatieven waarderen, is het prijskaartje dat er aanhangt voor veel ouders een struikelblok. Een goed voorbeeld hiervan is de verlengde of 24-uursopvang. Uit veel onderzoeken komt naar voren dat ouders hiervan graag gebruik zouden willen maken. De meeste opvanglocaties die dit hebben aangeboden draaien echter inmiddels weer met 'reguliere' openingstijden. Het gros van de ouders bleek niet bereid de extra kosten voor hun rekening te nemen. Toch is er wel een aantal aanbieders die iets heel anders kunnen brengen. Dit zijn met name kleine, zogeheten nichespelers. Zij kunnen door hun kleinschaligheid gemakkelijker inspringen op de wensen van ouders of gewoon iets heel anders bieden zoals bijvoorbeeld opvang op de boerderij.

Kinderopvanginstellingen hebben de afgelopen jaren steeds bewuster pogingen ondernomen om zich van elkaar te onderscheiden. Ze moesten ook wel. Dankzij de enorme toename aan het aantal kinderopvangplaatsen is in sommige regio's het aanbod groter dan de vraag. Kinderdagverblijven moeten dus hun best doen om kinderen te trekken. Een nieuwe ontwikkeling. Ook de introductie van de nieuwe wet droeg eraan bij dat kinderdagverblijven steeds meer oog krijgen voor de wensen van de ouders.

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*. Op de kinderopvangmarkt spelen drie vormen van marktfalen: informatieasymmetrie, externe effecten en onvoldoende concurrentie.

Informatieasymmetrie

Het is belangrijk dat er voor consumenten voldoende informatie beschikbaar is om een goede keuze te kunnen maken. Een meerderheid van de ouders had naar eigen zeggen voldoende informatie toen zij voor de opvangkeuze stonden. De aspecten waarover ouders het moeilijkst kunnen oordelen zijn het opleidingsniveau van de leidster en de pedagogische methode. Klaarblijkelijk speelt dit geen rol bij de keuzes die ze gemaakt hebben. Voor aanbieders is het HKZ-keurmerk een belangrijke indicatie van kwaliteit. Ouders hechten minder waarde aan dit keurmerk: tweederde van de ouders weet niet eens of hun instelling wel of niet is gecertificeerd.

Externe effecten

Kinderopvang gaat gepaard met positieve externe effecten. Dankzij kinderopvang kunnen meer mensen werken en wordt meer welvaart gegenereerd. Van een product met positieve externe effecten wordt zonder overheidsingrijpen minder geconsumeerd dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid stimuleert het gebruik van kinderopvang door een deel van de kosten op zich te nemen. Toch zijn er ouders die vanwege de kosten geen gebruik maken van kinderopvang. Het gebruik van kinderopvang kan daardoor onder het maatschappelijk optimum liggen.

Onvoldoende concurrentie: interne concurrentie

Een ander belangrijk aspect voor een goede werking van een markt is de vraag of er voldoende concurrentie aanwezig is. Met het aantal van 1200 aanbieders lijkt het erop alsof hieraan voldaan wordt. Kinderopvang is echter een zeer lokale markt. Het merendeel van de ouders reist niet langer dan een kwartier. Om het aantal keuzemogelijkheden van ouders te bepalen (en daarmee dus het aantal aanbieders dat in de lokale regio met elkaar concurreert), hebben we onderzocht hoeveel kinderopvanginstellingen binnen 10 minuten bereikbaar waren. Ouders met kinderen tussen de 0 en 4 jaar konden uit gemiddeld zes locaties kiezen; ouders met kinderen van 4 tot 12 jaar uit gemiddeld vier locaties. Meer dan een kwart van de ouders met kinderen tussen de 0 en 4 had echter geen keuze, omdat er geen of slechts één aanbieder in hun omgeving actief was (zie Tabel S/2). 60% van de ouders had daarentegen keuze uit drie of meer locaties. Voor ouders met kinderen tussen de 4 en 12 jaar had 50% keuze uit drie of meer, terwijl 36% geen keuze had, omdat er geen of slechts één locatie bereikbaar was binnen die 10 minuten. Niet alle locaties concurreren overigens met elkaar: de locaties waaruit ouders kunnen kiezen zijn vaak onderdeel van dezelfde koepelorganisatie.

Tabel S/2 Aantal kinderen gerelateerd aan aantal locaties bereikbaar binnen 10 minuten, 2004

	Aantal locaties bereikbaar binnen 10 minuten				Totaal
	Geen	Een	Twee	Drie of meer	
0-3 jarigen					
Kinderdagverblijf	12%	19%	11%	58%	100%
Gastouderopvang	81%	18%	1%	0%	100%
Totaal	11%	17%	11%	60%	100%
4-12 jarigen					
Buitenschoolse opvang	15%	24%	13%	48%	100%
Gastouderopvang	83%	17%	1%	0%	100%
Totaal	15%	21%	15%	50%	100%

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/UU

De relevante markt is dus lokaal. Er is slechts een beperkt aantal aanbieders actief op deze lokale markt. Dit geeft aanbieders wellicht de mogelijkheid om hun marktmacht uit te buiten en kinderopvang tegen een hoge prijs of lage kwaliteit aan te bieden. Toch is ook met een beperkt aantal aanbieders een competitieve markt mogelijk. Kijk bijvoorbeeld naar de supermarktbranche waar een ware prijzenoorlog woedt. In de kinderopvang is iets dergelijks zeker niet aan de hand. Aanbieders zien elkaar meer als collega's dan als concurrenten. Veel zaken gebeuren dan ook in overleg met elkaar. Dit bevordert de concurrentie niet.

Onvoldoende concurrentie: externe concurrentie

Behalve door elkaar, kunnen aanbieders ook geprikkeld worden door consumenten. Of dat op de markt voor de kinderopvang gebeurt is echter de vraag. Er zijn immers geen grote afnemers, alhoewel het in 2004 nog wel zo was dat werkgevers en gemeentes plekken inkochten. Ouders kiezen bovendien

voornamelijk op reisafstand en prettige sfeer; nauwelijks op kwaliteit (deze kunnen ze immers niet goed beoordelen) en prijs (die was voor 2004 vaak niet van invloed op de hoogte van de ouderbijdrage¹). Ten slotte beperkt het gegeven dat ouders zelden overstappen – meer dan de helft van de ouders geeft aan nooit te zullen overstappen – de druk die de consumenten op de aanbieders uitoefenen.

Onvoldoende concurrentie: potentiële concurrentie

Nieuwe concurrenten zien de door ons geïnterviewde aanbieders niet (snel) verschijnen. De stap om eigen opvang te beginnen is volgens hen groot. Dit wordt met name veroorzaakt door de regelgeving: het is zeer kostbaar om een pand geheel volgens alle regels en voorschriften in te richten. Daarnaast is het in vele gevallen moeilijk om een geschikt pand te vinden. Wat ook een rol speelt is dat ouders zelden overstappen naar een andere aanbieder. Hierdoor is het voor nieuwe aanbieders eigenlijk alleen mogelijk om de markt te betreden in gebieden waar de vraag groter is dan het aanbod.

¹ 39% van de ouders met een bedrijfsplaats betaalde in 2003 een percentage van de kinderopvangprijs. 61% betaalde een vast bedrag, ongeacht de prijs van kinderopvang (Ooms e.a., 2003). In 2004 betaalden alle ouders een percentage van de kinderopvangprijs (www.minszw.nl, toelichting bij de SZW -adviestabel ouderbijdragen kinderopvang 2004 'percentagetabel').

Summary

On January 1, 2005 the Dutch Childcare Law came into force. The law establishes a legal basis for an allowance for childcare costs in order to help parents combine work and care and to expand access to childcare. Because this nationwide arrangement replaces programs previously administered by local authorities, access to childcare is now standard in all municipalities. In addition, the new law has strengthened the position of parents by replacing supply-side subsidies by subsidies for clients. As of this year, parents pay the full price of childcare to the provider of their choice and are able to receive part of that amount back (depending on their income) from the tax authorities and their employer(s). Parents are expected to select the childcare that offers the best price/quality ratio. This forms an incentive for childcare providers to offer efficient services (resulting in lower prices) and to listen more to the needs of the client (resulting in better quality).

The market for childcare is thus expected to perform more effectively. To investigate whether the new law indeed contributes toward this end, the Ministry of Social Affairs and Employment (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) has asked SEO Economic Research to describe the market for childcare as it was in October 2004. Repeating this study in the (near) future should reveal the nature and magnitude of the changes effected in the market for childcare. This will make it possible to evaluate whether the high expectations have been met.

To portray the childcare market adequately, SEO Economic Research developed an evaluation framework in the first phase of the study. The framework has two components. The first describes market performance. To what extent do prices, quality and quantity of services meet the needs and expectations of parents? Are services being provided at the lowest possible cost? Are there sufficient incentives for innovation? The second component of the test framework examines whether the prerequisites are in place for the market to function well. Insight into possible market failures in the childcare market may help to explain performance. The second phase of the study evaluates the childcare market in 2004 using the evaluation framework.

Market performance

If the market for childcare is functioning well, then it will deliver services that meet the needs of the clients with regard to price, quality and quantity (effective allocation). Childcare services will then be supplied at the lowest possible cost (efficient allocation). A well-functioning market, moreover, will ensure that the goods delivered are continuously attuned to consumer wants (product innovation) and that more and more efficient means of production are found (process innovation).

Allocation

With regard to *informal* childcare (including both paid and unpaid childcare), parents seem to be especially satisfied (see last three rows of Table S/1). Paid child-minders in the informal market score a minimum of an eight in all aspects. For unpaid child-minders, this is a minimum of a nine. Parents are less satisfied,

however, with regard to *formal* childcare. The price, and to a lesser extent the operating hours, score lowest in evaluations.

Table S/1 Satisfaction with various forms of childcare (average marks), 2004

	Price	Hours of Operation	Trustworthiness	Quality	Traveling time	Total
Crèche (n = 280)	5.5	7.6	8.7	8.1	8.5	7.8
Before/after school childcare (n = 117)	5.5	7.5	8.6	7.8	8.6	7.6
Childcare in home setting (n = 33)	6.3	8.4	8.2	8.1	8.4	7.7
Paid child-minder (n = 161)	8.1	8.8	8.8	8.6	8.9	8.5
Unpaid child-minder (n = 490)	9.4	9.2	9.3	9.3	9.0	9.2

Source: SEO childcare questionnaire

Satisfaction regarding the price of childcare varies between the forms of care. The marks given in the table indicate that parents are not pleased with the price of childcare. Noteworthy are the low marks given to the price of formal childcare. The price that parents pay for the crèche is (at € 3.64) lower than that for a paid child-minder (€ 4.08). Parents seem to be more satisfied with the price of a paid child-minder (8.1), however, than with the price of a crèche (5.5).

Parents seem to be more satisfied with the quality of childcare. The marks vary between a 9.3 for the unpaid child-minder and a 7.8 for the before/after school childcare. Statistical analyses have shown that the value that parents assign to a particular form of childcare has a great deal to do with information the parents receive regarding the behavior of their child during childcare, the extent to which the child-minders are actively playing with the children, and the facilities for outdoor play. For suppliers of childcare, pedagogical policy is an important aspect of quality. This abstract aspect of childcare seems to be of less importance to parents in their evaluations of childcare quality. A quarter of the parents, for example, do not know whether their crèche or before/after school program operates with a pedagogical plan.

Taking a look at waiting lists is a straightforward way to evaluate the supply of childcare. A number of years ago, these were extensive. In the meantime, these waiting lists seem to have diminished; in some cases there is even some talk of an oversupply of childcare, particularly for the group of 0 to 4-year olds. In many regions there is still a shortage of before/after school childcare. In areas in which many children live, such as “Vinex” residential areas, waiting lists are expected to continue.

Efficiency

Childcare suppliers have indicated that dramatic progress with regard to efficiency cannot be expected. Research indicates that there are substantial differences with regard to costs and output between the various forms of childcare. This suggests that there may still be some room for improvement in efficiency. Particular savings may be found with regard to personnel costs, which comprise some 70% of total costs. Childcare suppliers try to contain these costs through careful scheduling and use of a pool of pre-screened substitutes. Some ground may also be won in the area of attrition and staff absence. Suppliers are already looking into possibilities here.

Innovation

According to childcare suppliers two matters are most important to the majority of parents: the tone/environment of the program and traveling time. These are areas that do not lend themselves easily to innovation. Still, there is a remarkable range of innovation on offer: adventurous outings organized during before/after school childcare, pick-up and delivery of children, and extra services such as grocery shopping or laundry. Although parents seem to value these kinds of initiatives, the price tag attached to these services is often a hindrance. An example can be found in extended or 24-hour childcare. Many studies have shown that parents would like to make use of such possibilities. Most of the childcare facilities that have offered these extra services, however, are now operating again within “regular” opening hours. It seems that most of the parents were not prepared to pay for the extra costs involved. Still, a number of service providers have been innovative. These are mainly the smaller, niche players. Their small scale equips them to respond more easily to the wishes of parents, or to offer something new, like childcare at a farm.

Childcare providers have made increasingly more deliberate attempts to distinguish themselves from others. They have had to; thanks to the enormous increase in the number of childcare providers, some regions now actually have a greater supply than demand. Providers must do their best now to attract children— a new development. Introduction of the new law also seems to have increased the sensitivity of the providers for the needs and preferences of the parents.

Conditions for market forces

In everyday practice, there is seldom a market that can be characterized as demonstrating entirely free competition. The desired efficient allocation therefore does not occur, which may be referred to as market failure. The market for childcare is characterized by three kinds of market failures: information asymmetry, external effects and insufficient competition.

Information asymmetry

Consumers must have access to sufficient information in order to make good choices. A majority of the parents felt that they had sufficient information when faced with the choice among childcare options. Aspects that parents find most difficult to evaluate include the educational level attained by the child-minder(s) and the pedagogic method used. These do not seem to play a role, however, in the choices that parents made. For childcare providers, a HKZ certificate is an important indicator of quality. Parents seem to attach less importance to this label: two-thirds of the parents do not even know whether or not their facility is certified.

External effects

Childcare provision has many positive external effects: more people can work outside the home and greater welfare is generated. Without governmental intervention, however, less may be consumed of such products with positive external effects than is socially desirable. The government stimulates use of childcare by subsidizing a part of the costs (according to income). The costs of childcare will still keep

some parents from making use of this facility, however, and use of childcare may therefore still fall under the social optimum.

Insufficient competition: internal competition

Another important aspect influencing the effective functioning of a market is the presence of sufficient competition. The total of some 1200 childcare providers across the Netherlands would seem to imply a sector with enough competition. The market for childcare is actually, however, an extremely local market. Most parents have travel times of less than fifteen minutes to reach the childcare location. In order to determine the number of possibilities facing parents (and thus also to determine the number of suppliers that compete with each other in their local regions), we investigated the number of facilities accessible within ten minutes. Parents with children between the ages of 0 and four years could choose from an average of six locations; parents with children aged four to twelve years had a selection of about four locations. More than a quarter of the parents with children between the ages of 0 and four years had actually no choice, since there was either no childcare provider or only one in their area (see Table S/2). Sixty percent of the parents, however, had a choice of three or more locations. Fifty percent of parents of children aged four to twelve years had a choice of three or more facilities, while 36% had no choice at all, since there was either no childcare provider or only one in their area within ten minutes. A final note: not all of the childcare facilities compete with each other: some of the locations from which parents could choose were affiliates of the same umbrella organization.

Table S/2 Number of children correlated by number of locations accessible within ten minutes, 2004

	Number of locations accessible within ten minutes				Total
	None	One	Two	Three or more	
0-3-year olds					
Crèche	12%	19%	11%	58%	100%
Childcare in home setting	81%	18%	1%	0%	100%
Total	11%	17%	11%	60%	100%
4-12-year olds					
Before/after school childcare	15%	24%	13%	48%	100%
Childcare in home setting	83%	17%	1%	0%	100%
Total	15%	21%	15%	50%	100%

Source: *Childcare monitor*, Deloitte & Touche; data correlation: SEO/UU

The relevant market is thus local. The fact that relatively few suppliers are active on this local market may tempt some suppliers to take advantage of their market power by offering childcare at a higher price or of lower quality. Yet, even for a market with a limited number of suppliers there are possibilities for competition. Consider the supermarket price war, for example. Of course, nothing like that is on the order in the market for childcare. Suppliers see each other as colleagues rather than as competitors. Many

matters, for example, are decided as a result of collegial consultation. This is not exactly conducive to competition.

Insufficient competition: external competition

In addition to internal competition from other providers, consumers can also influence childcare providers. Whether this actually occurs on the childcare market is the question. There are, after all, no “major clients,” although in 2004 there were some employers and municipalities that reserved places for their employees. Parents choose childcare facilities mainly on the basis of traveling time and atmosphere; quality hardly plays a role (as it is difficult to evaluate), nor does price (unimportant before 2004, as it was not related to the contribution of parents²). Finally, the pressure that consumers can bring to bear on childcare providers is limited by the fact that parents seldom move their children from one program to another: more than half of the parents indicated that they would never switch.

Insufficient competition: potential competition

The childcare providers interviewed in this study did not anticipate the (imminent) advent of new competition, due to the hurdles involved in starting up a new childcare program. Legal requirements are chiefly the issue here: it is very expensive to set up a location in accordance with all of the current rules and regulations. Finding an appropriate location is often difficult. The above-mentioned reluctance of parents to switch programs also plays a role. New childcare providers can enter the market only in areas in which the demand is greater than the supply.

² 39% of parents with children enrolled in workplace-subsidized programs in 2003 paid a percentage of the childcare costs. 61% paid a standard amount, regardless of the price of childcare (Ooms et al., 2003). In 2004, all parents paid a percentage of the childcare costs (www.minszw.nl, explanation contained in the SZW advisory table regarding parental contributions to childcare arrangements 2004 ‘percentagetabel’).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. De wet beoogt door het vestigen van een wettelijke aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang de combinatie van arbeid en zorg te vereenvoudigen en de toegankelijkheid van kinderopvang te vergroten (memorie van toelichting bij Wet kinderopvang). Doordat een landelijke regeling de gemeentelijke regelingen heeft vervangen, is de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders in alle gemeenten uniform. Omdat het onderscheid tussen gesubsidieerde, particuliere en bedrijfsplaatsen is vervallen is een gelijk spelveld gecreëerd.

Daarnaast wordt dankzij de nieuwe wet de positie van de ouders verstevigd door de introductie van vraagsturing. De overheid financiert kinderopvang niet meer via de aanbieders van kinderopvang, maar via de vragers. Voor 2005 kregen kinderdagverblijven voor hun gesubsidieerde plaatsen een subsidie van de overheid (vaak gemeenten) en betaalden ouders een bijdrage die afhankelijk was van hun inkomen. Tegenwoordig gaat dit anders: de ouders betalen de volledige prijs aan het kinderdagverblijf en kunnen een deel daarvan (afhankelijk van hun inkomen) terugkrijgen via de belastingdienst en hun werkgever. De verwachting is dat ouders nu kiezen voor het bedrijf dat kinderopvang tegen de beste prijs/kwaliteitverhouding aanbiedt. Dit prikkelt aanbieders van kinderopvang om de diensten efficiënt te verlenen, wat resulteert in een lage prijs, en meer te luisteren naar de klant, wat leidt tot betere kwaliteit.

De introductie van de wet heeft tot de nodige negatieve berichtgeving geleid. Zo stonden de kranten begin dit jaar bijvoorbeeld bol van de berichten over het vele papierwerk dat de nieuwe wet met zich meebracht.³ Ook verliep de “uitbetaling opvang kind chaotisch”, volgens een kop in de Volkskrant op 17 februari. De bemiddelingsbureaus die de uitbetaling van de werkgeversbijdrage regelen zouden het werk niet aankunnen volgens de krant. Er waren ook positieve berichten. Zo “haalde de branche na een maand opgelucht adem” volgens Trouw op 5 februari. “De nieuwe wet zou minder vraag naar opvang en meer financiële nood teweegbrengen”, maar de voorzitter van de branchevereniging MO-groep is volgens de krant ‘redelijk tevreden’.

Wat zijn nu werkelijk de gevolgen van de nieuwe wet? Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht de werking van de kinderopvangmarkt in kaart te brengen. Het onderzoek heeft een tweeledig doel:

- a) Het ontwikkelen van een instrument om de mate van marktwerking in 2004 te vergelijken met de mate van marktwerking onder de Wet kinderopvang.
- b) Inzicht in de werking van de kinderopvangmarkt per 1 oktober 2004, dat bij de evaluatie van de Wet kinderopvang als nulmeting kan worden gebruikt.

³ Zie onder andere: M. Klipp in *Het Parool* van 17 januari, T. van Rietbergen in *Trouw* op 3 februari en M. van den Berg in *De Volkskrant* van 15 januari.

1.2 Leeswijzer

Op basis van de theoretische literatuur over marktwerking en de empirische literatuur over de markt voor kinderopvang hebben we een toetsingskader opgesteld waarmee we de mate van marktwerking op de markt voor kinderopvang kunnen meten. Het toetsingskader bevat kwantificeerbare indicatoren die op verschillende momenten in de tijd met elkaar kunnen worden vergeleken. Hoofdstuk 2 beschrijft het toetsingskader. Ook geeft dit hoofdstuk ter illustratie een indruk van de mate van marktwerking in andere landen. Hoofdstuk 3 en 4 passen het toetsingskader toe op de Nederlandse kinderopvangmarkt. Hoofdstuk 5 concludeert.

2 Marktwerving

2.1 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”. In gewoon Nederlands betekent dit dat 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).

2.2 Voorwaarden voor marktwerving

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 riders* 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 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.

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 2/1 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 te 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 verstrekende gevolgen kan hebben, houdt de overheid toezicht op de kwaliteit van kinderopvang door middel van wettelijke kwaliteitseisen. Ook doet de branche aan zelfregulering.⁴ 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.

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.⁵ Als de vragers te weinig prikkels hebben om zich kritisch op te stellen, zetten zij de aanbieders niet onder druk en komt er geen

⁴ Zo hebben zij het HKZ-keurmerk ingevoerd en het convenant kwaliteit kinderopvang opgesteld.

⁵ Zie onder andere Porter (1980) en Waterson (2003).

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.⁶ 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 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 en 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

⁶ Zie voor toelichting Baarsma e.a. (2002).

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 toetreder 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 (vestigingseisen), *investeringskosten*, *schaalvoordelen* (waardoor een toetreder niet klein kan beginnen), *overstapkosten* vragers (waardoor het voor een toetreder 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.

2.3 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 ook kunnen zelf de transparantie verhogen door een keurmerk of erkenningsregeling in te voeren. Een verdergaande stap is dat de overheid de kwaliteit controleert. Deze verdergaande 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.

2.3.1 Kwaliteitsregulering in Nederland

Sinds 1986 is kinderopvang de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit betekende echter niet dat de rijksoverheid alles aan de gemeenten overliet. De stormachtige groei die de sector heeft meegemaakt bracht volgens de rijksoverheid het risico met zich mee dat kwalitatieve aspecten

minder aandacht zouden krijgen dan ze, gezien de kwetsbare doelgroep van kinderopvang, verdienen. Daarom besloot de rijksoverheid (via het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang) gemeenten te verplichten kwaliteitsvoorschriften op te leggen aan opvangcentra en stelde ze ook zelf een aantal (minimum)eisen ten aanzien van deze kwaliteitsvoorschriften.⁷

Het besluit gaf enerzijds gemeenten de vrijheid de kwaliteitseisen naar eigen believen in te vullen. Zo moesten er in alle gemeentelijke verordeningen eisen worden gesteld met betrekking tot de inrichting, de hygiënische toestand en de veiligheid van de kinderopvanginstelling. Het besluit liet open welke eisen dat moesten zijn. Op sommige punten stelde het besluit wel duidelijke eisen. Zo werd er bijvoorbeeld voorgeschreven dat de buitenspeelruimte dusdanig groot moest zijn dat ieder kind minstens vier vierkante meter tot zijn beschikking had.⁸ Het stond gemeenten overigens vrij om de lat hoger te leggen.

De wijze waarop de gemeenten toezicht hielden diende ook per gemeentelijke verordening te worden vastgesteld. In de toelichting bij het Tijdelijke besluit kwaliteitsregels kinderopvang staat dat een vergunningensysteem het meest voor de hand ligt. Dit systeem werd dan ook door vrijwel alle gemeenten toegepast.

Omdat kinderopvang een gemeentelijke taak was, had iedere gemeente zijn eigen verordening waarmee kwaliteitsnormen werden gesteld en gehandhaafd. De eisen die gesteld werden aan een (startende) opvanginstelling konden daardoor per gemeente verschillen, wat tot irritatie bij ondernemers leidde.

Naast de overheidsregulering werd de kwaliteit ook via de CAO gereguleerd. In de kinderopvang-CAO waren bijvoorbeeld de leidster-kindratio, de maximale groeps grootte en de opleidingseisen voor de leidsters vastgelegd.⁹

Ook via zelfregulering werd getracht de kwaliteit te waarborgen. Sinds 1999 kunnen instellingen zich laten certificeren conform het HKZ-certificatieschema. De criteria die in dit schema zijn opgenomen richten zich met name op kwaliteitsmanagementsystemen binnen de kinderopvangorganisatie en zijn conform de ISO-normen. Ongeveer 30% van de kinderopvangplaatsen is gecertificeerd, en vele organisaties zijn bezig met certificering.¹⁰ Omdat de nieuwe wet geen gedetailleerde kwaliteitseisen meer voorschrijft, hebben aanbieders en afnemers van kinderopvang samen landelijke kwaliteitseisen opgesteld.

2.3.2 Financiering in Nederland

2004

⁷ Nota van Toelichting bij het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang.

⁸ Al deze bepalingen zijn terug te vinden in artikel 2 van Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Staatsblad 1995, nummer 578.

⁹ Tot 31 december 2004 vielen alle werknemers in de kinderopvang onder dezelfde CAO. Maar sinds 2005 zijn er 2 verschillende CAO's van kracht: vakbond de Unie sloot met de bonden van FNV en CNV een contract met de MO Groep en daarnaast heeft de Unie een CAO afgesloten met de Branchevereniging van ondernemers in de kinderopvang Nederland. Bron: G. Herderschee, in *De Volkskrant* van 21 februari 2005.

¹⁰ Brief van de Minister van Sociale Zaken, De Geus, aan de Tweede Kamer op 21 december 2004, met als titel: stand van zaken zelfregulering kinderopvang.

Naar financiering waren er in 2004 drie typen formele kinderopvangplaatsen: particuliere plaatsen, bedrijfsplaatsen en gesubsidieerde plaatsen. Particuliere plaatsen werden volledig door de ouders betaald, bedrijfsplaatsen (deels) door werkgevers en gesubsidieerde plaatsen (deels) door de gemeente. Ouders die gebruik maakten van een bedrijfsplaats of subsidieplaats betaalden een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Vóór 2004 betaalden ouders doorgaans een vast bedrag: bij inkomen A hoorde ouderbijdrage B. De ouderbijdrage was niet afhankelijk van de prijs van de kinderopvang. In 2004 speelde de prijs van de kinderopvang wel een rol. Ouders betaalden zelf een percentage van de prijs, variërend van 5% bij een belastbaar inkomen tot € 1271 per maand tot 59,5% bij een belastbaar inkomen groter dan € 4773 per maand.¹¹

Tabel 2/1 Financiering in 2004

	Kinderdagverblijf	Buitenschoolse opvang
Particuliere plaatsen	17%	10%
Bedrijfsplaatsen	72%	73%
Subsidieplaatsen	8%	12%

Bron: Deloitte, 2004

In 2004 kon 72,5% van de werknemers aanspraak maken op een werkgeversbijdrage in de kinderopvang. Het zijn voornamelijk grote werkgevers die hun werknemers een bijdrage geven (Van der Wel en Gemmeke, 2005).

In 2004 waren er daarnaast voor diverse partijen financiële tegemoetkomingsregelingen. Met de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders konden gemeenten kinderopvang faciliteren voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering die een opleiding volgden of gingen werken. De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies voor volksverzekeringen (WVA) gaf werkgevers die hun werknemers een bijdrage gaven in de kinderopvangkosten een fiscaal voordeel van 30% van de netto kosten. Dankzij de buitengewone lastenaf trek in de inkomstenbelasting konden ouders en zelfstandigen die kosten maakten voor kinderopvang die uitgingen boven de ouderbijdragentabel, in aanmerking komen voor aftrek van buitengewone lasten.¹²

In totaal droeg de rijksoverheid in 2004 via deze regelingen circa € 650 mln. bij aan de kosten voor kinderopvang. De totale omzet bedroeg in 2004 circa € 1,4 mld.

2005

Met ingang van januari 2005 is de financiering drastisch veranderd. Het onderscheid tussen gesubsidieerde plaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen bestaat niet meer. Kinderopvangaanbieders zijn nu

¹¹ www.minszw.nl toelichting bij de SZW-adviestabel ouderbijdragen kinderopvang 2004 'percentagetabel'.

¹² Rapport MDW Werkgroep Kinderopvang. *Rapport van een werkgroep in het kader van het project Marktwerking deregulering en wetgevingskwaliteit over kinderopvang in Nederland*, 1998.

volledig afhankelijk van wat de ouders betalen. De ouders krijgen een deel van hun kosten vergoed van de overheid (via de Belastingdienst) en een deel van de werkgevers. Wat ouders feitelijk betalen is afhankelijk van hun inkomen en van hun werkgever. De overheid vergoedt een percentage van de kosten van de ouders. Dat percentage wordt minder naarmate het inkomen hoger wordt. Voor 2005 varieert het percentage van 63,2% voor een eerste kind bij een gezinsinkomen van € 16.000 of minder per jaar tot 1,8% bij een gezinsinkomen van meer dan € 71.883 per jaar. Doordat de overheid een percentage betaalt van de feitelijke kosten hebben ouders een prikkel om op de prijs van de kinderopvang te letten. Deze prikkel wordt versterkt doordat de overheidsbijdrage aan een maximum uurprijs is gekoppeld. Ouders die een kindercentrum hebben gekozen dat duurder is, betalen zelf het deel van de prijs dat boven het maximum uurtarief uitkomt.

De overheid gaat er vanuit dat de werkgever eenzede van de kosten betaalt. Als de werkgevers van beide ouders bijdragen, krijgen de ouders van via hun werkgever dus eenderde van de kosten vergoed, onafhankelijk van hun inkomen. In 2004 was de ouderbijdrage inkomensafhankelijk. De werkgeversbijdrage was daardoor hoger voor werknemers met een laag inkomen. Dankzij de nieuwe wet hoeven werkgevers in laagbetalende sectoren niet meer een hogere bijdrage te geven dan werkgevers in sectoren met een hoger gemiddeld salaris. Als één van de werkgevers niet bijdraagt, betaalt de overheid gedeeltelijk (en meestal tijdelijk) een deel van de werkgeversbijdrage. Alleenstaande ouders krijgen structureel een hogere overheidsbijdrage om de ontbrekende werkgeversbijdrage (van de missende partner) te compenseren. Uit informatie van de Belastingdienst van begin 2005 blijkt dat tweederde van de werknemers een werkgeversbijdrage krijgt van de werkgever (SZW, persbericht 25 februari 2005). De hoogte van de werkgeversbijdrage is niet bekend.

2.4 Toetsingskader

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.

Onderstaande tabel vat het toetsingsmodel samen.

Prestaties van de markt

1. Verdelende werking van de markt (allocatie)

- Prijs
- Kwaliteit (kwaliteit van de leiders, de ruimte e.d.)
- Hoeveelheid (voldoende keuze, geen wachttijden)

2. Efficiëntie

- lage kosten

3. Innovatie

- productinnovatie (voldoen aan veranderende wensen van ouders)
 - procesinnovatie (toepassen van nieuwe kennis om kosten te besparen of kwaliteit te verhogen)
-

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 (prijsafspraken, 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)
-

Toepassing van het toetsingskader/marktafbakening

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.

2.5 Onderzoeksopzet

Om het toetsingskader te vullen zijn metingen verricht aan de vraag- en de aanbodkant van de markt. Hieronder staat beschreven hoe de metingen zijn uitgevoerd.

Aanbodkant

Om te achterhalen uit hoeveel opvangmogelijkheden ouders kunnen kiezen, hebben we voor alle kinderen in Nederland berekend hoeveel locaties en kindplaatsen binnen een bepaalde tijd reizen bereikbaar zijn. Daarvoor werd gebruik gemaakt van een databestand met alle kinderopvanginstellingen in Nederland. In dat bestand is per kinderopvanginstelling de postcode, het type (kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderopvang) en de keten of koepel waartoe ze behoren geregistreerd. Dit databestand is in opdracht van het Netwerkbureau kinderopvang gemaakt door Deloitte. Het databestand hebben we gecombineerd met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het aantal kinderen per postcodegebied.

Daarnaast zijn, om het gedrag van aanbieders in beeld te krijgen, casestudies uitgevoerd. In zes regio's zijn kinderopvanginstellingen geïnterviewd (zowel kinderdagverblijven, instellingen voor buitenschoolse opvang als gastouderbureaus). Per regio is met gemiddeld vier instellingen gesproken. We hebben gekozen voor regio's waarvan we verwachtten dat daar relatief weinig marktwerking zou zijn. De cases zijn dus niet aselekt gekozen.

De volgende zes gebieden zijn onderzocht:

- een middelgrote stad;
- twee achterstandswijken in een grote stad;
- platteland;
- twee uitbreidingswijken.

In verband met de privacy van de geïnterviewde instellingen is er voor gekozen om de namen van de instellingen en locaties niet te noemen. In de komende hoofdstukken komen de belangrijkste conclusies uit de gehouden interviews naar voren en in de bijlage is een uitgebreid verslag van de casestudies gegeven.

Vraagkant

Er is een internetenquête gehouden onder 2000 ouders met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar. De enquête is uitgevoerd door Interview-NSS. Het belangrijkste doel van de enquête was het meten van de aansluiting tussen vraag en aanbod: voldoet de aangeboden kinderopvang aan de wensen van ouders in termen van kwaliteit, prijs en reistijd? De enquête is opgesteld aan de hand van een literatuurstudie en inventariserende gesprekken met de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang Boink, de Branchevereniging voor ondernemers in de kinderopvang, de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-groep) en de instelling die het kwaliteitscertificaat voor kinderopvanginstellingen heeft ontwikkeld, HKZ.

Dezelfde enquête is in vier van de zes casestudieregio's face-to-face gehouden onder (per regio) 50 ouders met kinderen onder de 12 jaar. Dit is alleen gedaan in de achterstandswijken en de uitbreidingswijken, omdat we verwachtten dat deze wijken ondervertegenwoordigd zouden zijn in de landelijke enquête. In totaal hebben dus ongeveer 2200 ouders de enquête ingevuld. In de enquête is aan de ouders gevraagd om te beschrijven hoe zij kinderopvang in oktober 2004 hadden geregeld.

2.6 Intermezzo: marktwerking en regulering internationaal

Gustafsson en Stafford (1994) delen landen in op basis van de structuur en financiering van kinderopvang in drie groepen: de liberale landen, de corporatistische landen en de sociaal-democratische landen. De *liberale* landen, zoals de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië, vinden dat de opvang van jonge kinderen een zaak is van de ouders. Ouders moeten de opvang dan ook zelf regelen. De overheid grijpt in deze landen nauwelijks in. Tot de *sociaal-democratische* landen behoren landen als Zweden, Finland en Denemarken. Kinderopvang wordt in deze landen publiek georganiseerd op een geïnstitutionaliseerde en universele manier. *Corporatistische* landen nemen een tussenpositie in. Ingrijpen in de markt wordt in deze landen veelal aan het maatschappelijk middenveld overgelaten. Opvang is vaak geregeld op basis van religie of door charitatieve instellingen. Er is relatief weinig overheidsbemoeyenis. Nederland is net als Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië een corporatistisch land. De mate waarin landen ingrijpen in de markt verschilt dus sterk. Ook de prestaties van de markt verschillen daardoor. Wanneer overheden ingrijpen in de markt voor kinderopvang doen ze dat om twee vormen van marktfalen te corrigeren: informatieasymmetrie en externe effecten.

Informatieasymmetrie leidt volgens de economische theorie tot een lagere kwaliteit. Omdat een lage kwaliteit in de kinderopvang verstrekkende gevolgen kan hebben, is dat een reden voor de overheid om wettelijke normen op te leggen en deze ook te controleren. De sociaal-democratische landen hebben wettelijke kwaliteitseisen geformuleerd. De liberale en corporatistische landen (met uitzondering van Australië en Nederland) hebben dit niet gedaan. In de praktijk blijkt dat het gebrek aan kwaliteitsregulering inderdaad leidt tot een lagere kwaliteit. Zo is de kwaliteit in de liberale landen laag, in de corporatistische landen wisselend en in de sociaal-democratische landen hoog. De liberale en corporatistische landen zijn dan ook van plan om in de toekomst kwaliteit meer aandacht te geven.

De tweede reden om in te grijpen op de markt is om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. Uit een studie van de OECD blijkt dat naarmate de overheid meer geld stopt in kinderopvang de voltijds arbeidsparticipatie van vrouwen hoger is (Jaumotte, 2004). De voltijds arbeidsparticipatie van vrouwen ligt in de liberale en corporatistische landen lager dan in de sociaal-democratische (zie Tabel 2/2). In de sociaal-democratische landen is kinderopvang toegankelijk voor alle werkende ouders (ouders betalen naar rato van hun inkomen). Bovendien zijn in de sociaal-democratische landen de kosten voor ouders lager dan in de andere landen. In Zweden wordt zelfs overwogen om de ouderbijdrage helemaal af te schaffen.

Tabel 2/2 Overheidsuitgaven aan kinderopvang en werkgelegenheidsgraad vrouwen

	Overheidsuitgaven formele kinderopvang in %BNP, 1999	Werkgelegenheidsgraad vrouwen 15-64, in %, 2003	Aandeel vrouwen 15-64 dat parttime werkt, in %, 2003
<i>Liberaal landen</i>			
Verenigde Staten	0,1	69,7	18,8
Canada	0,1	73	27,9
Verenigd Koninkrijk	0,1	69,2	40,1
Australië	0,2	66,1	42,2
<i>Corporatistische landen</i>			
Duitsland	0,4	64,5	36,6
Nederland	0,2	68,4	59,6
Italië		48,3	23,6
<i>Sociaal-democratische landen</i>			
Denemarken	1,7	74,8	21,9
Finland	1,2	72,1	15
Zweden	1,3	76,9	20,6

Bronnen: Jaumotte (2004), Plantenga en Siegel (2004), OECD (diverse jaren)

Overheidsingrijpen leidt dus tot hogere kwaliteit van de kinderopvang en hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, maar heeft ook vervelende neveneffecten. In economenjargon wordt dit 'overheidsfalen' genoemd. Oftewel: 'marktfalen' wordt door overheidsregulering vervangen door 'overheidsfalen'. In de sociaal-democratische landen bijvoorbeeld is er nauwelijks concurrentie tussen kinderopvanginstellingen. Dit leidt doorgaans tot inefficiency en een gebrek aan innovaties. Om dit 'overheidsfalen' te corrigeren zijn verschillende landen (waaronder Nederland en Zweden) bezig met een hervorming van aanbodsturing naar vraagsturing. Australië heeft een dergelijk hervorming al achter de rug. Australië behoorde begin jaren '90 nog tot de landen waarin de kinderopvang geheel aanbodgestuurd was (subsidies van gemeenten naar de private kinderdagcentra).¹³ In 1997 werd vraagsturing geïntroduceerd, met als resultaat een overaanbod van kinderopvanginstellingen. De aanleiding voor deze verandering was de behoefte om ouders meer keuzevrijheid te geven en om de efficiëntie van de kinderopvang te vergroten. Vraagsturing bleek de volgende gevolgen te hebben:

Voordelen

- Meer 'pro-actieve' en 'slimme' instellingen, met als consequentie een grotere variatie van diensten en hogere kwaliteit tegen soms lagere kosten.

Nadelen

- Centra (in de arme gebieden) die vroeger directe subsidies kregen, hadden problemen met de continuïteit zonder subsidies.

¹³ OECD, *Country Note Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, 2001, pp 40-41.

- Sommige ouders gingen meer betalen, omdat de tegemoetkoming aan de ouders soms lager was dan de toename van de kinderopvangkosten. Ouders verminderden opvanguren of kozen voor goedkopere opvang met slechtere kwaliteit Dit probleem is nu min of meer opgelost door ouders hogere toeslagen te geven.
- De kwaliteit ging achteruit omdat de leidster/kindratio veranderde. Dit betekende meer stress voor de leidsters en kinderen.
- Er werd minder geïnvesteerd in verdere opleiding van de leidsters om kosten laag te houden.

Conclusies

Marktwerking zonder regulering van de kwaliteit leidt tot een lagere kwaliteit en vermoedelijk ook tot een lagere prijs. Dit komt doordat de kwaliteit door ouders niet goed beoordeeld kan worden. Marktwerking zonder overheidsfinanciering leidt doorgaans tot een lagere arbeidsparticipatie van vrouwen. Overheidsingrijpen kan echter tot een gebrek aan concurrentie leiden.

Om het markt- en overheidsfalen te beperken ondernemen landen verschillende acties. Landen met zeer liberale markten streven doorgaans naar een grotere kwaliteitsregulering. Anderzijds streven landen met een aanbodgestuurd systeem naar meer marktprikkels om de efficiëntie en de klantgerichtheid van het aanbod te vergroten.

3 Prestaties van de markt

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoordeelt de prestaties van de markt. Paragraaf 3.2 beschrijft de mate waarin het aanbod voldoet aan de wensen van ouders. Vervolgens gaat Paragraaf 3.3 in op de mate waarin kinderopvanginstellingen efficiënt werken en innovatief zijn. Tenzij anders vermeld hebben de resultaten betrekking op onze peildatum, oktober 2004.

3.2 Allocatie

3.2.1 Producten en gebruik

Er zijn verschillende soorten kinderopvang aanwezig in Nederland. Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen formele en informele opvang. Formele opvang houdt in dat het kind door een professionele organisatie wordt opgevangen, een organisatie die over een gemeentelijke vergunning beschikt. Informele opvang wordt door de ouders zelf geregeld en kan zowel betaald als onbetaald plaatsvinden.¹⁴

Formele opvang

- Crèche/kinderdagverblijf: opvang voor kinderen van 0 tot en met 3 jaar voor de hele of halve dag
- Buitenschoolse opvang: opvang voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar voor en na schooltijd en tijdens de vakanties
- Gastouderopvang: opvang voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Een gastouderbureau bemiddelt tussen een gastouder en een vraagouder. Daarnaast is het mogelijk dat het gastouderbureau aanvullende dienstverlening biedt, zoals deskundigheidsbevordering, kwaliteitsbewaking, uitlenen van materialen en het bieden van financiële ondersteuning¹⁵
- Peuterspeelzaal: voorziening voor kinderen vanaf 2,5 jaar tot de basisschoolleeftijd, met als doel de kinderen de gelegenheid te geven met leeftijdgenoten te spelen en bepaalde vaardigheden te ontwikkelen¹⁶

Informele opvang

- Betaalde oppas
 - Onbetaalde oppas (bijvoorbeeld familie, bureu)
-

Bijna de helft van de ouders in onze enquête maakte in oktober 2004 gebruik van kinderopvang voor de opvang van hun oudste kind, zie Tabel 3/1. Het wel of niet gebruik maken van kinderopvang hangt sterk samen met de leeftijd van het kind: des te ouder het kind, des te minder vaak er gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Ook het gebruik van formele of informele opvang hangt samen met de leeftijd van het

¹⁴ Bijlage 4 van het Trendonderzoek Kinderopvang 2003 van Vyvoj. Paterswolde november 2003. E. de Boer, M. Jongsma en G. Smit.

¹⁵ Capgemini, *Gastouderopvang 2004*, 2004, p. 5.

¹⁶ Alhoewel de peuterspeelzaal (sinds 2005) niet meer onder de noemer formele opvang valt, hebben wij ouders toch naar het gebruik van de peuterspeelzaal gevraagd. Dit om verwarring te voorkomen: veel ouders zien de peuterspeelzaal namelijk (nog) wel als een vorm van formele opvang. Informele opvang hebben we meegenomen, omdat nog niet duidelijk is of ouders informele kinderopvang als een substituuut voor formele kinderopvang zien.

kind: van de 0- tot 3-jarigen maakt het merendeel gebruik van formele kinderopvang, terwijl onder de kinderen van 4 jaar en ouder informele opvang de meest populaire opvangvorm is. Dit kan betekenen dat er een tekort aan bso-plaatsen is. Het is echter ook mogelijk dat de preferenties van ouders verschillen voor jongere en oudere kinderen: liever formele opvang voor een jong kind en informele opvang voor een ouder kind. Iets minder dan 20% van de ouders combineren verschillende vormen van opvang. Voor jongere kinderen wordt vaker gebruik gemaakt van meerdere opvangvormen dan voor oudere kinderen.

Tabel 3/1 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen naar leeftijd, 2004¹⁷

	0-3 jaar (n = 632)	4-7 jaar (n = 682)	8-12 jaar (n = 759)	Totaal (n = 2210)
Geen opvang	30%	49%	69%	51%
Wel opvang	70%	51%	31%	49%
Waarvan:				
Kinderdagverblijf	49%	14%	7%	27%
Buitenschoolse opvang	0%	17%	21%	11%
Gastouderopvang	5%	2%	1%	3%
Onbetaalde oppas	41%	50%	53%	47%
Betaalde oppas	10%	16%	22%	15%
Peuterspeelzaal	15%	18%	10%	15%
Aantal opvangvormen:				
1	80%	82%	89%	84%
2	18%	16%	10%	15%
3 of meer	2%	2%	1%	1%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Het aantal uur dat kinderen worden opgevangen hangt samen met de leeftijd van het kind en de opvangvorm, zie Tabel 3/2. Oudere kinderen gaan naar school en hoeven daardoor minder uur te worden opgevangen als ouders op reguliere uren werken. Kinderen gaan de meeste uren naar het kinderdagverblijf (18,7 uur per week) en de gastouder (16,6 uur per week). De betaalde en onbetaalde oppas past respectievelijk 11,2 en 10,0 uur per week op. Als kinderen gebruik maken van de buitenschoolse opvang doen zij dit voor gemiddeld 7,4 uur per week.

¹⁷ De enquêteresultaten zijn gewogen naar leeftijd van het kind en opleidingsniveau van de ouders.

Tabel 3/2 Aantal uur opvang per week naar leeftijd, 2004

	0-3 jaar (n = 460)	4-7 jaar (n = 330)	8-12 jaar (n = 273)	Totaal (n = 1063)
Kinderdagverblijf	18,7	-	-	18,7
Buitenschoolse opvang	-	7,0	7,9	7,4
Gastouderopvang	17,6	17,2	9,4	16,6
Onbetaalde oppas	13,2	8,1	8,0	10,0
Betaalde oppas	14,8	9,0	10,6	11,2

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Het gebruik van kinderopvang hangt samen met het huishoudinkomen. Des te lager het inkomen, des te minder vaak er gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Dit is ook logisch. Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang werken minder (zij zorgen zelf voor de kinderen), met een lager huishoudinkomen als gevolg. De hoogste inkomensgroep maakt vaker gebruik van het kinderdagverblijf en minder vaak van de onbetaalde oppas en de peuterspeelzaal (zie Tabel 3/3). Het aantal uur dat ouders gebruik maken van kinderopvang hangt niet samen met het huishoudinkomen (zie Tabel 3/4). De groepen verschillen overigens qua samenstelling: de laagste inkomensgroep kent relatief oude kinderen en relatief veel eenoudergezinnen.

Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde aanbieders. In gebieden waar het inkomen onder het Nederlands gemiddelde ligt (zoals in het door ons onderzochte plattelandsgebied en in de achterstandswijken), is de vraag naar opvang relatief klein. In beide gebieden wordt opvang bovendien (nog) niet als iets 'normaals' gezien. Zo wordt het minder acceptabel gevonden als een kind naar de opvang moet; het zou beter zijn als ouders zelf voor de opvang zorgen. Ook merken aanbieders dat niet-Nederlanders opvang als drempelig ervaren.

Tabel 3/3 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen naar huishoudinkomen, 2004

	Beneden modaal (<28.500 Euro bruto per jaar) (n = 362)	Modaal (28.500 – 34.000 Euro bruto per jaar) (n = 630)	Boven modaal (>34.000 Euro per jaar) (n = 805)	Wil niet zeggen (n = 398)
Geen opvang	66%	54%	44%	50%
Wel opvang	34%	46%	56%	50%
Waarvan:				
Kinderdagverblijf	14%	22%	34%	26%
Buitenschoolse opvang	16%	7%	14%	8%
Gastouderopvang	4%	1%	4%	2%
Onbetaalde oppas	48%	52%	42%	48%
Betaalde oppas	10%	18%	16%	13%
Peuterspeelzaal	26%	15%	8%	23%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Tabel 3/4 Aantal uur opvang per week naar huishoudinkomen, 2004

	Beneden modaal (<28.500 Euro bruto per jaar) (n = 108)	Modaal (28.500 – 34.000 Euro bruto per jaar) (n = 279)	Boven modaal (>34.000 Euro per jaar) (n = 492)	Wil niet zeggen (n = 186)
Kinderdagverblijf	14,4	15,1	19,9	15,9
Buitenschoolse opvang	8,8	7,8	7,3	6,0
Gastouderopvang	10,5	19,7	16,4	21,1
Onbetaalde oppas	11,6	9,9	9,4	10,3
Betaalde oppas	21,2	8,8	10,9	12,7

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Kinderopvang wordt vooral gebruikt door werkende ouders. Niet-werkende ouders maken – als ze gebruik maken van kinderopvang – veelal gebruik van een onbetaalde oppas of van de peuterspeelzaal. Werkende ouders maken relatief gezien vaker gebruik van formele kinderopvang (zie Tabel 3/5). Ouders die op onregelmatige uren werken maken verhoudingsgewijs vaker gebruik van informele opvang dan ouders die een 9-tot-5-baan hebben. Blijkbaar is de formele kinderopvang nog onvoldoende toegerust om kinderen van ouders met geen 9-tot-5-baan op te vangen (zie Tabel 3/6) of ouders zijn onvoldoende bereid om de instellingen voor de extra kosten van 24-uursopvang te compenseren.

Tabel 3/5 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen naar werksituatie, 2004

	Eénouderhuishouden		Tweeouderhuishouden		
	Niet werkend (n = 82)	Werkend (n = 111)	Beide ouders werken niet (n = 102)	Een ouder werkt (n = 648)	Beide ouders werken (n = 1179)
Geen opvang	63%	34%	77%	79%	33%
Wel opvang	37%	66%	23%	21%	67%
Waarvan:					
Kinderdagverblijf	20%	11%	17%	17%	30%
Buitenschoolse opvang	13%	29%	4%	1%	11%
Gastouderopvang	0%	7%	0%	1%	3%
Onbetaalde oppas	40%	53%	13%	36%	50%
Betaalde oppas	3%	16%	0%	8%	18%
Peuterspeelzaal	43%	1%	65%	47%	7%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Tabel 3/6 Gebruik van verschillende kinderopvangvormen naar werksituatie, 2004

	Eenouderhuishouden		Tweeouderhuishouden		
	Werkt regelmatig (n = 84)	Werkt onregelmatig (n = 27)	Beide ouders werken regelmatig (n = 1177)	Een ouder werkt onregelmatig (n = 594)	Beide ouders werken onregelmatig (n = 88)
Geen opvang	37%	26%	50%	52%	35%
Wel opvang	63%	74%	50%	48%	65%
Waarvan:					
Kinderdagverblijf	13%	5%	33%	20%	18%
Buitenschoolse opvang	32%	20%	11%	7%	11%
Gastouderopvang	6%	10%	2%	4%	5%
Onbetaalde oppas	47%	65%	43%	54%	60%
Betaalde oppas	17%	15%	14%	19%	23%
Peuterspeelzaal	0%	5%	13%	14%	7%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Om te onderzoeken in hoeverre de hoeveelheid aangeboden kinderopvang in overeenstemming is met de wensen van de ouders kan worden gekeken naar de aanwezigheid van wachtlijsten. Als er wachtlijsten zijn is er kennelijk onvoldoende aanbod om aan de geldende vraag te voldoen. De markt werkt dan niet optimaal.

Een aantal jaren geleden waren wachtlijsten een bekend fenomeen. De afgelopen jaren is het aantal kinderopvangplaatsen echter fors gestegen met krimpende wachtlijsten tot gevolg. Momenteel lijkt de ergste schaarste voorbij. In de casestudies spraken wij dagverblijven die moeite moesten doen om hun plaatsen te vullen. Dagverblijven startten daarom bijvoorbeeld reclamecampagnes op om nieuwe kinderen aan te trekken. Dit beeld geldt echter niet voor alle plaatsen in Nederland. In wijken waar veel jonge gezinnen wonen, zoals bijvoorbeeld Vinex-locaties, is de vraag vaak nog steeds groter dan het aanbod en zijn lange wachtlijsten eerder regel dan uitzondering.

In de enquête onder de ouders is aan de ouders gevraagd of, en zo ja, hoelang ze moesten wachten voor een plaats op het dagverblijf. Hierop antwoordde een ruime meerderheid van de ouders dat zij op het moment dat ze opvang nodig hadden ook gebruik konden maken van de opvang, alhoewel niet altijd voor het gewenste aantal dagen. Binnen een aantal maanden hadden echter alle ouders het aantal dagen opvang dat ze wensten (zie Tabel 3/7). Het is wel mogelijk dat opvang niet op de gewenste dagen plaatsvond.

Dat in het algemeen voor Nederland geldt dat de wachtlijsten teruglopen, is duidelijk zichtbaar als de gemiddelde wachttijd wordt gerelateerd aan de leeftijd van het kind. 70% van de ouders van de 3-jarigen in onze steekproef moest zich inschrijven op een wachtlijst om gebruik te kunnen maken van het kinderdagverblijf. Zij moesten gemiddeld 8,4 maanden wachten op een plek. Van de ouders van de 0-jarigen in onze steekproef moest 48% zich inschrijven op een wachtlijst. Zij hebben gemiddeld 7,4 maanden op deze wachtlijst gestaan.

Tabel 3/7 Wachttijden

	Kinderdag- verblijf (n = 326)	Buitenschoolse opvang (n = 113)	Gast- ouderopvang (n = 42)	Betaalde oppas (n = 174)	Onbetaalde oppas (n = 495)
Wachttijst aanwezig	61%	55%	-	-	-
Lengte wachttijst	7,4 maanden	8,9 maanden	-	-	-
Plek op moment dat nodig was					
Ja, volledige plek	79%	69%	92%	72%	79%
Ja, maar niet voor het volledige aantal dagen	12%	15%	6%	23%	20%
Nee	9%	16%	2%	5%	1%
Aantal maanden wachten op volledige plek	4,6 maanden	8,6 maanden	2,3 maanden	1,4 maanden	0,8 maanden

Bron: SEO-enquête kinderopvang

3.2.2 Prijzen

Naast een optimale allocatie qua omvang is het ook van belang dat het aangeboden product qua prijs en kwaliteit overeenkomt met de wensen van de ouders. Het uurtarief bij kinderdagverblijven lag in 2004 volgens een onderzoek van Deloitte tussen de € 4,10 en € 6,73 en gemiddeld genomen op € 5,26. Bij buitenschoolse opvangcentra was er een iets ruimere spreiding met een uurtarief tussen de € 3,37 en € 7,50 en een gemiddelde prijs van € 5,49. Volgens hetzelfde onderzoek worden voor 88% van de kinderopvanginstellingen die onder een koepel vallen de tarieven door de koepel vastgesteld. Ook uit de door ons afgenomen interviews blijkt dat het overgrote deel van de koepels voor alle locaties de tarieven vaststelt en vaak voor alle locaties dezelfde tarieven hanteert.

Tabel 3/8 geeft de prijzen die ouders zelf betalen voor opvang. Om twee redenen verschillen deze prijzen van de uurtarieven de worden gevraagd door de kinderopvangcentra. Ten eerste betalen de ouders – vooral bij het gebruik van formele opvang – niet alle kinderopvangkosten. Werkgevers en overheid betalen ook. In 2004 gebeurde dat in de vorm van bedrijfsplaatsen en gesubsidieerde plaatsen. De prijs die ouders betalen is hierdoor lager dan het uurtarief. Ten tweede betalen ouders ook voor opvang op tijden waarop ze geen gebruik van deze opvang maken. De meeste centra hebben tarieven per dag(deel), ongeacht of ouders alle uren dat de opvang open is ook daadwerkelijk benutten. De prijs die ouders per gebruikt uur betalen is om deze reden – voor ouders die niet op alle mogelijke uren gebruik maken van de opvang - hoger dan de uurtarieven van de kinderopvanginstellingen.

Uit Tabel 3/8 blijkt dat ouders voor de buitenschoolse opvang het meest betalen. De spreiding in ouderbijdragen is daar ook het grootste. Dit komt overeen met de bevindingen van Deloitte. Opmerkelijk is dat de verschillen tussen de opvangvormen klein zijn. Voor ouders met jonge kinderen is formele opvang zelfs iets goedkoper dan informele opvang. De waardering van de ouders over de prijs komt niet overeen met de werkelijke prijs: ouders zijn veel meer tevreden over de prijs van de betaalde oppas dan

over de prijs voor formele opvang, terwijl ze niet minder betalen voor deze oppas. Wellicht is deze waardering afhankelijk van de manier van betalen, de maandelijkse kosten voor het kinderdagverblijf of de buitenschoolse opvang lijken wellicht hoger dan het uurtarief voor de oppas.

Opmerkelijk is dat veel ouders moeite hadden met het invullen van de vragen over de prijzen, en dan met name over de werkgevers- en overheidsbijdragen. Klaarblijkelijk is het inzicht in de prijs van kinderopvang onder ouders gering.

Tabel 3/8 Ouderbijdragen kinderopvang, 2004

	Kinderdag- verblijf (n = 234)	Buitenschoolse opvang (n = 87)	Gastouder- opvang (n = 20)	Betaalde oppas (n = 136)
Prijs per uur				
Gemiddeld	€ 3,64	€ 5,50	€ 4,74	€ 4,08
25% kwartiel	€ 2,06	€ 1,79	€ 1,86	€ 2,61
50% kwartiel	€ 3,13	€ 3,88	€ 3,00	€ 3,50
75% kwartiel	€ 5,07	€ 8,10	€ 4,00	€ 5,00
% ouders met werkgeversbijdrage	68%	69%	79%	-
Tevredenheid met prijs (rapportcijfer)	5,5	5,5	6,3	8,3

Bron: SEO-enquête kinderopvang

3.2.3 Kwaliteit

Kwaliteit van kinderopvang is een veelzijdig concept. Openingstijden, flexibiliteit, beschikbare ruimte, pedagogische aanpak en het bieden van extra activiteiten zijn aspecten die allemaal van invloed zijn op de kwaliteit van de kinderopvang. In de enquête hebben we aan ouders gevraagd in hoeverre bepaalde kwaliteitsaspecten bij hun opvangvorm aanwezig waren. In Tabel 3/9 zijn de antwoorden van de ouders samengevat.

De kwaliteit van de geboden kinderopvang is naar het oordeel van de ouders hoog. Zo vinden ouders bijvoorbeeld zo goed als alle leidsters aardig voor het kind en krijgen vrijwel alle kinderen voldoende persoonlijke aandacht. Toch is er een aantal verschillen tussen de verschillende opvangvormen.

Gastouderopvang en informele opvang onderscheiden zich van het kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang door de hoge flexibiliteit. Ouders kunnen relatief eenvoudig hun kind een uurtje later ophalen. Ook het opvangen op een andere dag of bij ziekte van het kind is voor de meeste ouders die gebruik maken van gastouderopvang of informele opvang geen probleem. Kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangcentra onderscheiden zich qua locatie en professionaliteit van de gastouder en informele kinderopvang. Zij werken relatief vaak volgens een pedagogisch plan en met deskundig opgeleid personeel (zie Tabel 3/9).

Tabel 3/9 Aanwezige faciliteiten bij de verschillende opvangvormen (% ouders dat 'ja' antwoordt), 2004

	Kinderdag- verblijf (n = 284)	Buiten- schoolse opvang (n = 118)	Gastouder- opvang (n = 33)	Betaalde oppas (n = 163)	Onbetaalde oppas (n = 495)
Flexibiliteit					
Flexibele uren	39%	31%	86%	86%	86%
Flexibele dagen	30%	31%	68%	72%	79%
Mogelijkheid ruilen dagen	51%	52%	62%	51%	44%
Betrouwbaarheid					
Mogelijkheid opvang bij ziekte kind	24%	9%	77%	85%	91%
Uitval opvang buiten schuld ouders	17%	17%	34%	42%	40%
Pedagogische aanpak					
Aardige leidsters	98%	95%	94%	97%	99%
Voldoende persoonlijke aandacht	92%	84%	94%	93%	98%
Vaste leidsters op groep	95%	84%	-	-	-
Leidsters met passende opleiding	81%	67%	50%	18%	18%
Opvang volgens pedagogische methode	65%	54%	29%	12%	14%
Opvang volgens methode eigen keuze	64%	61%	44%	34%	47%
Informatie over gedrag kind	97%	87%	100%	94%	98%
Actief spelen met kind	91%	82%	76%	90%	97%
Activiteiten voor kinderen van verschillende leeftijden	91%	93%	85%	84%	71%
Locatie					
Voldoende parkeermogelijkheden	77%	73%	89%	94%	95%
Voldoende ruimte voor veilig spelen	96%	95%	87%	97%	98%
Voldoende ruimte voor veilig buiten spelen	91%	91%	76%	91%	94%
Aparte slaapruijme	91%	31%	87%	80%	89%
Diversen					
Oudercommissie	83%	72%	-	-	-
Voorlichtingsavonden	56%	44%	-	-	-
Organisatie uitjes	28%	54%	23%	25%	41%
Aanbod warm (avond)eten	12%	3%	19%	30%	48%
Keurmerk	20%	24%	27%	-	-
Waardering kwaliteit (rapportcijfer)	8,1	7,8	8,1	8,6	9,3

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Het positieve beeld uit Tabel 3/9 wordt bevestigd door de cijfers die wij ouders gevraagd hebben te geven. Hieruit blijkt dat ouders over het algemeen heel tevreden zijn over de kwaliteit van de kinderopvang: gemiddeld waarden ze de kwaliteit van de kinderopvang met meer dan een 8. Informele kinderopvang wordt hoger gewaardeerd dan formele kinderopvang. De waardering van de ouders hangt samen met drie aspecten: informatie over het gedrag van het kind, actief spelen met het kind en ruimte om buiten te kunnen spelen.¹⁸ Het belang van de aspecten verschilt per opvangvorm. Ouders die hun kind naar de informele opvang brengen hechten er vooral aan dat ze informatie krijgen over het gedrag van hun kind. Bij het kinderdagverblijf is het belangrijk voor ouders dat er actief met de kinderen wordt gespeeld en dat er activiteiten zijn voor kinderen van verschillende leeftijden.

Uit de interviews met ondernemers komt naar voren dat zij vooral aandacht schenken aan het pedagogisch beleid. Volgens hen hangt kwaliteit van de opvang daarmee sterk samen. Dit uit zich bijvoorbeeld in het beleid dat plaatsen alleen voor minimaal twee dagen per week kunnen worden afgenomen, omdat korter, pedagogisch gezien, niet verantwoord zou zijn. Opmerkelijk is overigens dat de aanbieders tegelijkertijd aangeven dat ouders vaak geen benul hebben van wat het pedagogisch beleid inhoudt en waartoe het dient. Ouders kiezen eerder op basis van sfeer en huisvesting: een centrum dat fris geschilderd is, is aantrekkelijker dan voor een centrum dat een verfbeurt goed kan gebruiken. Kinderopvanginstellingen besteden dan ook steeds meer aandacht aan deze zaken.

3.2.4 Reistijd

Ouders kiezen kinderopvanglocaties dicht bij huis. Voor het merendeel van de ouders is de reistijd naar het kinderdagverblijf, de gastouder of de oppas minder dan 10 minuten. Voor de oppas hoeft een aanzienlijk deel van de ouders zelfs helemaal niet te reizen: in 35% (betaald) respectievelijk 26% (onbetaald) van de gevallen komt de oppas aan huis.

Meer dan de helft van de ouders combineren het brengen van hun kind met het reizen naar hun werk. De uiteindelijke tijd die ouders met het brengen of halen van hun kind kwijt zijn varieert van bijna 8 minuten voor de betaalde oppas tot iets meer dan 15 minuten voor kinderen die naar het kinderdagverblijf gaan.

¹⁸ We hebben een regressie-analyse uitgevoerd waarin we de tevredenheid met de kwaliteit van de opvang verklaren aan de hand van de kwaliteitsaspecten van de kinderopvang. Uit deze analyse bleek dat deze drie variabelen significant van invloed zijn op het rapportcijfer dat de ouders hebben gegeven. Dit betekent overigens niet dat ouders de andere aspecten niet belangrijk vinden: aan sommige aspecten – bijvoorbeeld aardige leidsters – voldoen vrijwel alle kinderopvangvormen. Deze aspecten kunnen daardoor niet van invloed zijn op een verschillende waardering van de ouders voor de opvangvormen.

Tabel 3/10 Reistijden naar kinderopvanglocaties, 2004

	Kinderdagverblijf (n = 279)	Gastouderopvang (n = 33)	Betaalde oppas (n = 160)	Onbetaalde oppas (n = 481)
Reistijd huis – opvang				
Gemiddeld	9,8 minuten	8,0 minuten	6,0 minuten	8,2 minuten
25% kwartiel	5 minuten	5 minuten	0 minuten	0 minuten
50% kwartiel	10 minuten	7 minuten	3 minuten	5 minuten
75% kwartiel	12 minuten	10 minuten	10 minuten	10 minuten
Opvang thuis	-	-	35%	26%
Opvang op weg naar werk ouder die brengt	53%	43%	55%	50%
Extra reistijd¹⁹				
Gemiddeld	15,9 minuten	9,3 minuten	7,6 minuten	10,4 minuten
25% kwartiel	10 minuten	4 minuten	0 minuten	0 minuten
50% kwartiel	11 minuten	6 minuten	4 minuten	5 minuten
75% kwartiel	20 minuten	10 minuten	10 minuten	10 minuten
Waardering reistijd	8,5	8,4	8,9	9,0

Bron: SEO-enquête kinderopvang

3.2.5 Synthese

In de vorige paragrafen hebben we beschreven hoe het aanbod van kinderopvang eruit ziet qua omvang, prijs, kwaliteit en reistijd. Om te beoordelen of een markt goed werkt is het echter niet voldoende om te weten hoe het kinderopvangaanbod eruit ziet. Uiteindelijk moet het aanbod in overeenstemming zijn met hetgeen ouders wensen.

Om te onderzoeken in hoeverre die overeenstemming er daadwerkelijk is, hebben we aan ouders gevraagd hoe tevreden ze zijn met verschillende aspecten van kinderopvang. Over informele opvang (zowel de betaalde als de onbetaalde oppas) zijn ouders bijzonder tevreden. De betaalde oppas scoort op alle aspecten minimaal een acht. De onbetaalde oppas scoort op alle aspecten zelfs minimaal een negen. Over de formele opvang zijn de ouders minder tevreden. De prijs en in mindere mate de openingstijden zijn aspecten waarop de formele opvang niet goed scoort.

¹⁹ Omdat sommige ouders hun kind op weg naar het werk naar de opvang brengen, is de extra tijd die ouders kwijt zijn aan het brengen en halen van het kind minder dan de tijd die ouders nodig hebben om van huis naar het kinderdagverblijf te komen en weer terug te gaan.

Tabel 3/11 Tevredenheid over verschillende opvangvormen (gemiddeld rapportcijfer), 2004

	Prijs	Openings- tijden	Betrouwbaar- heid	Kwaliteit	Reistijd	Totaal
Kinderdagverblijf (n = 280)	5,5	7,6	8,7	8,1	8,5	7,8
Buitenschoolse opvang (n = 117)	5,5	7,5	8,6	7,8	8,6	7,6
Gastouderopvang (n = 33)	6,3	8,4	8,2	8,1	8,4	7,7
Betaalde oppas (n = 161)	8,1	8,8	8,8	8,6	8,9	8,5
Onbetaalde oppas (n = 490)	9,4	9,2	9,3	9,3	9,0	9,2

Bron: SEO-enquête kinderopvang

In Tabel 3/12 is aangegeven hoe de overall tevredenheidsscore samenhangt met de scores op de afzonderlijke onderdelen (prijs, openingstijden, betrouwbaarheid, kwaliteit en reistijd). Twee plusjes betekent dat er een sterke samenhang is tussen beide cijfers, één plusje betekent dat er enige samenhang is en een '0' betekent dat er geen relatie is tussen de score op het afzonderlijke onderdeel en de totaalscore. De overall-tevredenheid van ouders hangt met name samen met de kwaliteit van de geboden opvang: als ouders niet tevreden zijn over de kwaliteit, dan geven ze overall ook een lage score. De rapportcijfers die de ouders hebben gegeven voor reistijd en betrouwbaarheid vertonen nauwelijks een relatie met de overall waardering voor de opvang.

Tabel 3/12 Relatie overall-tevredenheid en tevredenheid met verschillende aspecten van de kinderopvang

	Prijs	Openings- Tijden	Betrouw- baarheid	Kwaliteit	Reistijd
Kinderdagverblijf (n = 280)	++	++	+	++	0
Buitenschoolse opvang (n = 117)	++	++	0	++	0
Gastouderopvang (n = 33)	0	+	+	++	0
Betaalde oppas (n = 161)	++	0	+	++	0
Onbetaalde oppas (n = 490)	0	++	0	++	++

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Het kinderopvangaanbod komt dus overeen met de wensen van de ouders. De ouders zijn immers erg tevreden met de door hen gekozen opvangvormen.

3.3 Doelmatigheid en innovatieve kracht

Een marktuitsluiting die voldoet aan de wensen van de ouders qua hoeveelheid, prijs en kwaliteit betekent niet direct dat de markt goed werkt. Op een goed werkende markt worden de diensten ook tegen zo laag mogelijke kosten aangeboden. 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). Deze paragraaf onderzoekt in hoeverre de kinderopvangmarkt aan deze eisen voldoet.

3.3.1 Productinnovatie

Volgens aanbieders kiest het gros van de ouders op basis van twee factoren: een prettige sfeer (goede kwaliteit) en korte reisafstand (de prijs die ouders betalen). Dit betekent dat kinderopvanglocaties gelegen moeten zijn in gebieden waar relatief veel kinderen wonen en dat de sfeer op het verblijf aangenaam moet zijn. Met de toename van het aantal kinderopvanginstellingen moeten instellingen zich meer en meer van elkaar onderscheiden om voldoende klanten te trekken. Deze aspecten zijn daardoor nog belangrijker geworden.

Aanbieders denken na over mogelijkheden om kwaliteitsverschillen duidelijker naar voren te brengen. Zo zijn er aanbieders die overwegen om een sterrensysteem - zoals bij hotels gebruikelijk is - te introduceren. Locaties met extra service, als langere openingstijden en het halen en brengen van kinderen, krijgen meer sterren. Ook wordt overwogen om meer diensten aan te bieden dan alleen opvang, zoals het doen van boodschappen of de was. Het is echter nog niet duidelijk in hoeverre ouders daadwerkelijk behoefte hebben aan extra's. Experimenten met langere openingstijden zijn tot dusverre zelden succesvol geweest, omdat ouders onvoldoende bereid zijn om de extra kosten die langere openingstijden met zich meebrengen te voldoen.

Innovatie op het gebied van de locatie is lastig. Aanbieders zijn vaak afhankelijk van gemeenten die met het bestemmingsplan bepalen waar opvang kan plaatsvinden. Toch zijn er wel mogelijkheden voor aanbieders om hun eigen weg te volgen. Zo is er een koepel die voor haar bso-activiteiten aansluiting zoekt bij sportverenigingen en scoutinggroepen. Ook komen er steeds meer opvangcentra op (voormalige) boerderijen. Deze landelijk gelegen opvanglocaties met veel ruimte kunnen vaak de vraag niet aan en hebben dan ook wachtlijsten.

Alle geïnterviewde aanbieders geven aan dat het voor hen van groot belang is dat ze een goed beeld hebben van de wensen en eventuele klachten van ouders. Op basis van tevredenheidsonderzoeken en gesprekken bij het halen en brengen van de kinderen vormen zij zich dit beeld. Ook zijn er steeds meer instellingen die behoefteonderzoek doen onder hun (potentiële) klanten. Behalve dat dergelijke onderzoeken een goed middel zijn om achter de wensen van ouders te komen, merken de instellingen ook dat ouders het fijn vinden als er onderzoek wordt gedaan naar hun wensen.

3.3.2 Procesinnovatie en doelmatigheid

Onderzoek door PricewaterhouseCoopers heeft aangetoond dat er efficiëntieverschillen zijn tussen kinderopvanginstellingen. Bij stichtingen liggen de personeelskosten bijvoorbeeld zo'n 10% hoger dan bij kinderopvangcentra die een eenmanszaak of vennootschap onder firma zijn.²⁰ Dit betekent dat er nog wel enige ruimte is voor doelmatigheidsverbetering in de kinderopvang.

Ook bij de financiële kengetallen zijn de verschillen terug te zien tussen de instellingen. Het blijkt dat met name de relatief kleine instellingen (tot 50 kindplaatsen) een positief rendement behalen. Organisaties met meer dan 250 kindplaatsen laten over het algemeen een veel lager of zelfs negatief rendement zien. Ook op het punt van solvabiliteit (verhouding tussen het totale vermogen en het eigen vermogen plus de voorzieningen) scoren de opvanginstellingen niet goed. Minder dan de helft van de instellingen haalt de

²⁰ PricewaterhouseCoopers, *Financiële positie kinderopvangorganisaties per 31 december 2003, 2005.*

ratio van 25% die door financiële instellingen gehanteerd wordt bij de beoordeling van de kredietwaardigheid. De solvabiliteit verschilt overigens niet tussen grote en kleine instellingen.²¹

De vraag die nu moet worden beantwoord is hoe de instellingen de efficiëntie kunnen verbeteren. Het eerste aangrijpingspunt is een besparing op de personeelskosten. Personeelskosten bedragen circa 70% van de totale kosten van een kinderdagverblijf²². Efficiëntiewinsten die op dat gebied worden geboekt hebben daarmee de grootste effecten. Iedere organisatie is dan ook bezig om zo strak mogelijk te plannen, verzuim en verloop te beperken en een goede invalpool op te zetten. Veel aanbieders kampen nog met de gevolgen van het personeelstekort van een aantal jaren geleden. Toen is iedereen die wilde komen werken aangenomen, maar niet iedereen bleek even geschikt.

Het ziekteverzuim in de kinderopvangsector is de afgelopen jaren sterk gedaald – van ruim 8% in 2000 tot ongeveer 5,5% in 2002 – en is daarmee nu vergelijkbaar is met het ziekteverzuim in de particuliere sector (dat schommelt al jaren tussen de 4,5% en 5,5%).²³ Toch verwachten de door ons gesproken ondernemers nog een verdere verzuimreductie te kunnen realiseren. Een groot deel van de geïnterviewde instellingen geeft aan leidsters te hebben die zich snel ziek melden, waardoor de werkdruk voor andere leidsters alleen maar hoger wordt, met alle gevolgen van dien. Ook het reduceren van het verloop onder het personeel kan leiden tot een efficiëntieverbetering. Er wordt immers bespaard op inwerktijd. Het verloop in de kinderopvangsector is – volgens de ondernemers – relatief hoog. Wel geldt dat het verloop verschilt per regio: in de Randstad is deze hoger dan op het platteland.

Aanbieders geven aan dat ze verwachten dat ook de faciliterende processen efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld door het centraal regelen van de inkoop en het onderhoud. Aanbieders zijn dan ook druk bezig om deze processen beter te stroomlijnen.

3.3.3 Conclusie

Voor een goed werkende markt is het naast een optimale allocatie qua hoeveelheid, prijs en kwaliteit nodig dat aanbieders hun aanbod vernieuwen en zo efficiënt mogelijk blijven produceren. Nu er steeds meer kinderopvangplaatsen komen en er in sommige regio's zelfs overschotten in plaats van tekorten zijn, is innovatie voor kinderopvanginstellingen steeds belangrijker geworden. Door het bieden van een onderscheidend product kunnen zij immers klanten naar zich toetrekken. En door het efficiënt inrichten van het bedrijfsproces kunnen zij hun product tegen een scherpe prijs aanbieden.

Aanbieders zijn derhalve bezig met het zoeken naar manieren om zich te kunnen onderscheiden. Zo wordt er bijvoorbeeld met opvang op een boerderij of opvang op antroposofische leest geëxperimenteerd. Of instellingen proberen ouders te lokken door ruimere openingstijden aan te bieden. In de praktijk blijkt overigens dat ouders niet altijd behoefte hebben aan deze innovaties, vooral als het product tot een hogere prijs leidt. Experimenten met langere openingstijden zijn zelden regulier beleid geworden; ouders waren niet bereid voor deze extra service te betalen.

²¹ PricewaterhouseCoopers, *Financiële positie kinderopvangorganisaties per 31 december 2003*, 2005.

²² PricewaterhouseCoopers, *Financiële positie kinderopvangorganisaties per 31 december 2003*, 2005.

²³ Persbericht ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 05/064. Werkdruk en ziekteverzuim centraal in nieuw Arboconvenant Kinderopvang en Centraal Bureau voor de Statistiek, nationale verzuimstatistiek en statistiek 'ziekteverzuim bij particuliere bedrijven'.

Efficiëntiewinst valt met name te behalen bij het inzetten van personeel. Door het zo strak mogelijk plannen en het opzetten van een invalpool wordt deze grote kostenpost (ongeveer 70% van de totale kosten) zo veel mogelijk binnen de perken gehouden. Ook op het verzuim van personeel valt te besparen. Door bewustwording bij het personeel proberen instellingen waar het verzuimpercentage hoog ligt het verzuim te verminderen. Instellingen die dit eerder hebben gedaan hebben hiermee goede resultaten bereikt.

4 Geschikt voor marktwerking?

Dit hoofdstuk gaat na of aan de voorwaarden voor marktwerking voldaan is. Paragraaf 4.1 onderzoekt of er sprake is van externe effecten. Paragraaf 4.2 bekijkt of ouders voldoende informatie hebben om een keuze te kunnen maken. In Paragraaf 4.3 wordt onderzocht of er voldoende concurrentie is op de markt voor kinderopvang. Paragraaf 4.3.1 is gewijd aan de mate van interne concurrentie, oftewel de concurrentie tussen bestaande aanbieders. In die paragraaf wordt ook de omvang van de relevante markt besproken. Paragraaf 4.3.2 bespreekt de concurrentiedruk vanuit de vragers: hoe belangrijk vinden ouders een lage prijs? En zijn ze bereid over te stappen naar een andere instelling als ze ontevreden zijn? In Paragraaf 4.3.3 komen de toetredingsbelemmeringen aan bod: in hoeverre kunnen toetreders eventuele marktmacht van bestaande aanbieders doorbreken?

4.1 Externe effecten

In het verleden bleven vrouwen doorgaans thuis om voor de kinderen te zorgen. Dankzij kinderopvang hebben vrouwen de afgelopen decennia de mogelijkheid gekregen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Zij kunnen daardoor toegevoegde waarde creëren. Belastingen en premies kunnen bovendien door meer mensen worden opgebracht, waardoor de versturende werking van de belasting- en premieheffing wordt verminderd. De aanwezigheid van kinderopvang gaat gepaard met positieve externe effecten.

Er zijn aanwijzingen dat een gebrek aan kinderopvang vrouwen belemmert om te gaan werken. Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in gebieden waar weinig kindplaatsen beschikbaar zijn lager is dan in gebieden waar veel kinderopvang beschikbaar is (Van Ham, 2003; Van Ham, Büchel, 2004; Van Ham, Mulder, 2005). Om te onderzoeken in hoeverre de externe effecten ook ten volle benut worden, hebben we de ouders die geen gebruik maken van kinderopvang gevraagd waarom zij dat niet doen. Als ouders aangeven dat de beperkte beschikbaarheid van kinderopvang een reden is om daar geen gebruik van te maken, dan kan dit duiden op een onvolledige benutting van de positieve effecten. Als er immers meer kinderopvangaanbod was, waren deze ouders wellicht meer gaan werken. Voor een deel van de ouders gaat deze redenering op: vanwege ontevredenheid over kosten, flexibiliteit, openingstijden of de afwezigheid van opvang, maken zij geen gebruik van kinderopvang. Voor een meerderheid van de ouders die geen gebruik maken van opvang geldt echter dat zij de opvang zelf verzorgen, omdat ze van mening zijn dat dat het beste is voor het kind of omdat zij de opvang zelf kunnen regelen. Ook geldt voor een belangrijk deel van de ouders dat het kind geen opvang meer nodig heeft (zie Tabel 4/1).

Tabel 4/1 Waarom maken ouders geen gebruik van kinderopvang (n = 1131), 2004

	Heel belangrijke factor	Iets minder belangrijke factor	Nog iets minder belangrijke factor
Onderbenutting externe effecten			
Vanwege de kosten	21%	19%	10%
Vanwege de kwaliteit van opvang	10%	15%	11%
In directe omgeving is geen opvang te vinden	4%	5%	8%
De flexibiliteit van de opvang was te laag	3%	5%	8%
De openingstijden sloten niet aan bij onze wensen	3%	5%	6%
Andere redenen			
Een kind hoort door de ouders verzorgd te worden	63%	14%	4%
Opvang is niet meer nodig voor het kind	28%	9%	5%
We kunnen de opvang zelf regelen	49%	10%	4%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

4.2 Informatieasymmetrie

Op veel markten kan de kwaliteit van het product niet vooraf worden beoordeeld. Ook op de markt voor kinderopvang is dit een probleem. Pas als een kind daadwerkelijk naar een kinderdagverblijf gaat, krijgen ouders inzicht in de kwaliteit van de opvang. En zelfs dan is het voor velen lastig om de kwaliteit van de opvang te beoordelen. Kwaliteitsaspecten die ouders moeilijk kunnen beoordelen zijn het opleidingsniveau van de leidsters en het werken volgens een pedagogische methode. 17% van de ouders met een kind op een kinderdagverblijf weet niet of de leidsters voldoende gekwalificeerd zijn. Bij de buitenschoolse opvang heeft 25% van de ouders daarop geen zicht. Of het kinderdagverblijf werkt volgens een pedagogisch plan is voor 27% van de ouders een vraagteken (29% bij de buitenschoolse opvang). Over andere kwaliteitsaspecten – zoals flexibiliteit, aandacht voor het kind en beschikbare ruimte – hebben ouders wel voldoende informatie om te kunnen beoordelen of de kinderopvanginstelling daarover beschikt.

In de enquête hebben we aan de ouders gevraagd of zij vonden dat zij over voldoende informatie beschikten om een weloverwogen keuze te maken. Dit blijkt het geval te zijn: een ruime meerderheid van de ouders geeft aan dat zij een weloverwogen keuze konden maken, zie Tabel 4.2. Klaarblijkelijk zijn de aanwezigheid van een pedagogisch plan of voldoende gekwalificeerde leidsters geen doorslaggevende aspecten in hun keuze voor een kinderopvanginstelling. Aanbieders bevestigen dit. Volgens hen zijn een goede en prettige sfeer en een korte reistijd de belangrijkste factoren voor de keuze van ouders voor een opvanglocatie.

Tabel 4/2 Percentage ouders dat voldoende informatie had om een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende opvangcentra, 2004

	Kinderdag- verblijf (n = 169)	Buitenschoolse opvang (n = 30)	Gastouder- opvang (n = 7)	Betaalde oppas (n = 29)	Onbetaalde oppas (n = 196)
Voldoende informatie	63%	59%	86%	76%	89%
Redelijke beschikbaarheid informatie	32%	41%	0%	22%	7%
Onvoldoende informatie	5%	0%	14%	2%	4%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Keurmerk

Het gevaar van de geringe zichtbaarheid van de kwaliteit op een markt is dat de aanbieders geen prikkel hebben om goede kwaliteit aan te bieden. De vragende partijen herkennen immers niet de aanbieders die goede kwaliteit aanbieden immers niet en zullen daardoor niet bereid zijn om deze aanbieders te belonen voor deze extra kwaliteit. Zonder (overheids)ingrijpen verdwijnen aanbieders die goede kwaliteit bieden van de markt. Dit is een ongewenste uitkomst. Daarom wordt vaak ingegrepen op dergelijke markten. Op de kinderopvangmarkt heeft de overheid kwaliteitseisen opgesteld. Daardoor wordt een basiskwaliteit van opvang gegarandeerd. Ook doet de branche zelf aan kwaliteitsregulering, enerzijds door middel van het kwaliteitsconvenant dat is opgesteld in samenwerking met de oudervereniging Boink en anderzijds door het HKZ-keurmerk dat de branche heeft geïntroduceerd.

Hoewel een keurmerk een gangbaar instrument is om de kwaliteit van een product te garanderen, is het nog niet erg ingeburgerd op de markt voor kinderopvang. Driekwart van de ouders die hun kind op een kinderdagverblijf hebben ondergebracht weet niet of de organisatie beschikt over een keurmerk. Bij de buitenschoolse en gastouderopvang is de informatievoorziening iets beter, al weet daar nog steeds 64% en respectievelijk 67% van de ouders niet of hun kind door een gecertificeerde instelling wordt opgevangen. Klaarblijkelijk is het hebben van een keurmerk (nog) geen belangrijk keuzeaspect.

Opmerkelijk is dat de gecertificeerde aanbieders en ook degenen die op het punt staan zich te certificeren zelf veel belang hechten aan het keurmerk. In de door ons gevoerde gesprekken werd door de instellingen met gepaste trots genoemd dat ze gecertificeerd waren. De instellingen zien het keurmerk als een garantie van kwaliteit. Uit de enquêteresultaten kan worden afgeleid dat ouders dat kennelijk (nog) niet zo zien.

4.3 Voldoende concurrentie

4.3.1 Concurrentie tussen bestaande aanbieders

De concurrentie tussen aanbieders, ook wel de interne concurrentie genoemd, wordt bepaald door vijf factoren: het aantal aanbieders, de concentratiegraad van de aanbieders, de mate van productdifferentiatie,

de regulering op deze markt en het gedrag van de aanbieders. In deze paragraaf lopen we deze punten achtereenvolgens langs.

Aantal aanbieders

In 2003 waren er bijna 1200 organisaties voor kinderopvang in Nederland. Deze organisaties hadden in totaal 4000 vestigingen. Het merendeel van de organisaties had 1 vestiging (55%), zij vertegenwoordigen maar 14% van de markt. Het grootste marktaandeel is voor de organisaties met 21 vestigingen of meer (2,5% van het aantal organisaties); zij vertegenwoordigen namelijk 30% van de markt (zie Tabel 4.3).

Tabel 4/3 Omvang van de opvangorganisaties en hun marktaandeel, 2003

	1 vestiging	2-5 vestigingen	6-10 vestigingen	11-20 vestigingen	21 en meer vestigingen
Aantal organisaties	55%	30%	7,50%	5%	2,50%
Marktaandeel	14%	23%	14%	20%	30%

Bron: Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang (2004)

Gemiddeld genomen beschikt een vestiging van een kinderdagverblijf over 36 plaatsen verdeeld over 3 groepen. Een vestiging die buitenschoolse opvang aanbiedt heeft gemiddeld 1,5 groep met 30 kindplaatsen. Het aantal vestigingen dat zowel dagopvang als buitenschoolse opvang biedt is toegenomen, het aantal organisaties dat één van beide aanbiedt is afgenomen.

Er waren in 2004 ongeveer 160 geregistreerde gastouderbureaus actief. Veel gastouderbureaus zijn onderdeel van bredere kinderopvangondernemingen. Enkele opereren landelijk, de meeste lokaal of regionaal. De grotere aanbieders van gastouderopvang (meer dan 125 koppelingen) bieden over het algemeen een uitgebreider dienstenpakket en geven hieraan meer invulling dan de kleinere bureaus. Werkrelaties tussen gastouders en het bemiddelingsbureau kunnen verschillende vormen aannemen, zo zijn er gastouders die in loondienst zijn, als freelancer werken, franchisenemer zijn of als zelfstandig ondernemer actief zijn.²⁴

Concentratiegraad aanbieders

Voor een goede marktwerking is het cruciaal dat ouders keuzemogelijkheden hebben. Het gegeven dat er in Nederland 4000 opvanglocaties zijn is daarbij niet zo relevant. Het gaat immers om de voor ouders reëel beschikbare keuzemogelijkheden. Uit de Paragraaf 3.2.4 blijkt dat ouders kinderopvang dicht bij huis zoeken.

Op basis van het adressenbestand van alle formele kinderopvanglocaties in Nederland, waarin per locatie ook de capaciteit bekend is, hebben we berekend hoeveel locaties en hoeveel kindplaatsen er beschikbaar zijn per kind binnen tien minuten reizen van de woning (zie voor de berekeningsmethode Van Ham en

²⁴ Bron: Capgemini, Gastouderopvang 2004, p. 19

Mulder, 2005).²⁵ Daartoe zijn de gegevens uit het adressenbestand gecombineerd met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het aantal kinderen per postcodegebied.

Gemiddeld blijken ouders met kinderen onder de vier jaar keuze te hebben uit zes kinderdagverblijven en/of gastouders. 60% van de ouders heeft de keuze uit drie of meer locaties. 28% van de ouders blijkt uit één of twee locaties te kunnen kiezen. Voor 11% van de ouders is er geen enkele locatie bereikbaar binnen 10 minuten. Onderstaande tabel vat de cijfers samen. Niet alle instellingen concurreren overigens met elkaar: de locaties waar ouders uit kunnen kiezen kunnen onderdeel van dezelfde koepelorganisatie zijn.

Tabel 4/4 Keuzemogelijkheden ouders met kinderen van 0-3 jaar: aantal locaties bereikbaar binnen 10 minuten, 2004

	Gemiddeld	Aandeel kinderen waarbij <i>geen</i> locatie binnen 10 minuten bereikbaar is	Aandeel kinderen waarbij <i>één</i> locatie binnen 10 minuten bereikbaar is	Aandeel kinderen waarbij <i>twee</i> locaties binnen 10 minuten bereikbaar zijn	Aandeel kinderen waarbij <i>drie of meer</i> locaties binnen 10 minuten bereikbaar zijn	Totaal
Kinderdagverblijf	5,94	12%	19%	11%	58%	100%
Gastouderopvang	0,2	81%	18%	1%	0%	100%
Totaal	6,14	11%	17%	11%	60%	100%

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/JUJ

Ouders met kinderen in de leeftijd 4 tot en met 12 jaar hebben gemiddeld de keuze uit vier locaties. 50% heeft de keuze uit drie of meer locaties, terwijl 36% geen keuze heeft (zie Tabel 4/5).

²⁵ Uitgegaan is van 4 minuten pure reistijd per auto. Dit komt overeen met 10 minuten reistijd, inclusief instappen, file, wachten voor stoplichten, parkeren etc.. Bij deze korte afstanden verschillen de reistijden tussen auto en fiets weinig. We hebben gekozen voor een grens van 10 minuten omdat uit Tabel 3/10 bleek dat het merendeel van de ouders kinderopvang op 10 minuten of minder van het huisadres heeft geregeld.

Tabel 4/5 Keuzemogelijkheden ouders met kinderen van 4-12 jaar: aantal locaties binnen 10 minuten, 2004

	Gemiddeld	Aandeel kinderen waarbij <i>geen</i> locatie binnen 10 minuten bereikbaar is	Aandeel kinderen waarbij <i>één</i> locatie binnen 10 minuten bereikbaar is	Aandeel kinderen waarbij <i>twee</i> locaties binnen 10 minuten bereikbaar zijn	Aandeel kinderen waarbij <i>drie of meer</i> locaties binnen 10 minuten bereikbaar zijn	Totaal
Buitenschoolse opvang	3,85	15%	24%	13%	48%	100%
Gastouderopvang	0,18	83%	17%	1%	0%	100%
Totaal	4,03	15%	21%	15%	50%	100%

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/UU

De keuzemogelijkheden zijn niet evenredig verdeeld over het land. In de steden zijn veel meer locaties dan op het platteland. Onderstaand kaartje illustreert dit voor ouders met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 3 jaar.

Figuur 4/1 Aantal locaties binnen reistijd van tien minuten voor kinderen van 0-3 (hoe donkerder hoe meer locaties), 2004



Aantal beschikbare kindplaatsen per kind

In 2004 waren er in totaal voor kinderen van 0 tot en met 3 jaar 120.446 *formele plaatsen* beschikbaar (zie Tabel 4/6). Een plaats wordt gemiddeld door 1,8 kinderen gevuld, waardoor ongeveer 217.000 0-3 jarigen gebruik kunnen maken van formele kinderopvang. Dit betekent dat voor 25% van de kinderen (voor ongeveer de helft van de week) dagopvang beschikbaar was. Voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar zijn ruim 66.000 plaatsen buitenschoolse opvang beschikbaar. Ook deze plekken worden door gemiddeld 1,8 kind bezet. Er is dan voor 1 op de 15 kinderen tussen de 4 en 12 jaar een plek beschikbaar.

Tabel 4/6 Aantal kindplaatsen, 2004

	0-3 jaar	4-12 jaar	totaal
Kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang	115.677	63.439	179.116
Gastouder	4.769	3.269	8.038
Totaal	120.446	66.708	187.154

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/UU

Om een goed beeld te krijgen van de beschikbaarheid van kinderopvang is het van belang niet alleen te kijken naar het aantal opvanglocaties of het aantal kindplaatsen dat beschikbaar is, maar daarin de concurrentie tussen ouders om opvangplaatsen mee te nemen. Er kunnen ergens wel veel opvangplaatsen zijn, maar als er ook veel kinderen zijn kan de beschikbaarheid van plaatsen tegenvallen. Om hiermee rekening te houden, hebben we het aantal beschikbare kindplaatsen per kind in een regio bepaald. We zijn er – net als in Tabel 4.5 – vanuit gegaan dat kindplaatsen die op minder dan 10 minuten reisafstand van het huisadres liggen potentiële beschikbare plaatsen zijn. Plaatsen die verder weg zijn gelegen tellen in onze analyse niet mee als potentiële plaats.

Wanneer we kijken naar het aantal kindplaatsen per kind dat bereikbaar is binnen 10 minuten reizen ontstaat het volgende beeld. Per kind in de leeftijd van 0 tot en met 3 jaar is gemiddeld 0,14 voltijds kindplaats bereikbaar binnen 10 minuten reizen van de woning. Bij een bezetting van 1,8 kind per plaats is er dus voor 25% van de kinderen een plek. Voor 39% van de kinderen is minder dan 0,1 voltijds kindplaats per kind bereikbaar. Voor 24% van de kinderen is meer dan 0,2 voltijds kindplaats per kind bereikbaar. Per kind in de leeftijd 4 tot en met 12 jaar zijn dat 0,06 voltijds plaatsen. Voor 28% van de kinderen van 4 tot en met 12 is minder dan 0,02 voltijds kindplaatsen bereikbaar, terwijl voor 21% 0,04 voltijds plaatsen bereikbaar zijn. In de volgende tabellen zijn de resultaten samengevat.

Tabel 4/7 Aantal kindplaatsen per kind 0-3 jaar bereikbaar binnen 10 minuten, 2004

	Gemiddeld	Aandeel kinderen met minder dan 0,1 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met 0,1 tot 0,2 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met 0,2 tot 0,3 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met meer dan 0,3 kindplaatsen per kind	Totaal
Kinderdagverblijf	0,14	40%	37%	15%	8%	100%
Gastouderopvang	0,004	100%	0%	0%	0%	100%
Totaal	0,14	39%	37%	16%	8%	100%

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/UU

Tabel 4/8 Aantal kindplaatsen per kind 4-12 jaar bereikbaar binnen 10 minuten, 2004

	Gemiddeld	Aandeel kinderen met minder dan 0,02 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met 0,02 tot 0,04 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met 0,04 tot 0,06 kindplaatsen per kind	Aandeel kinderen met meer dan 0,06 kindplaatsen per kind	Totaal
Buitenschoolse opvang	0,04	29%	29%	21%	22%	100%
Gastouderopvang	0,001	99%	1%	0%	0%	100%
Totaal	0,04	28%	28%	21%	23%	100%

Bron: monitor kinderopvang Deloitte & Touche, bewerking SEO/UU

De bereikbaarheid van kindplaatsen per kind verschilt over het land. In onderstaand kaartje is het aantal beschikbare kindplaatsen binnen 10 minuten reizen weergegeven. Rekening houdend met het aantal potentiële klanten (kinderen van 0-3 jaar) blijkt dat het niet per se de grote steden zijn waar veel opvang is, maar juist de gebieden rond de steden. In de steden is dus wel veel opvang, maar daar zijn ook veel kinderen. In de gebieden rond de steden is de verhouding kinderen en opvanglocaties relatief gunstig.

Figuur 4/2 Aantal kindplaatsen per kind bereikbaar binnen 10 minuten reizen voor kinderen van 0-3 (hoe donkerder hoe meer kindplaatsen), 2004



Hoewel ouders in theorie uit relatief veel opvangcentra kunnen kiezen, hoeft dit niet te betekenen dat ouders in de praktijk ook daadwerkelijk uit al deze opvangvormen kunnen kiezen. Sommige centra hebben bijvoorbeeld lange wachtlijsten en zijn daardoor geen reëel alternatief. In de enquête is aan de ouders gevraagd of en zo ja, uit hoeveel opvangvormen ze konden kiezen. Het beeld dat uit de enquête volgt is iets minder rooskleurig dan Tabel 4/5 stelt: meer dan de helft van de ouders geeft (afhankelijk van de opvangvorm) aan dat ze geen keuze hadden uit verschillende centra. En als ouders al konden kiezen dan betrof het vaak 1 of 2 alternatieven. Deze behoorden ook nog in een derde (kinderdagverblijf) respectievelijk meer dan de helft (buitenschoolse opvang) van de gevallen tot dezelfde keten.

Tabel 4/9 Aantal keuzemogelijkheden binnen dezelfde opvangvorm, 2004

	Kinderdagverblijf (n = 284)	Buitenschoolse opvang (n = 118)	Gastouderopvang (n = 33)	Betaalde oppas (n = 105)	Onbetaalde oppas (n = 498)
Geen keuze	35%	71%	61%	65%	55%
1 alternatief	28%	17%	18%	13%	27%
2 alternatieven	19%	6%	5%	7%	10%
3 of meer alternatieven	13%	3%	4%	7%	2%
Weet niet	5%	3%	12%	8%	6%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Om te onderzoeken in hoeverre ouders de verschillende opvangvormen als alternatieven voor elkaar zien, hebben we aan de ouders gevraagd of ze ook hebben overwogen om hun kind via een andere opvangvorm te laten opvangen. Uit Tabel 4/10 blijkt dat minder dan de helft van de ouders een andere opvangvorm heeft overwogen. Voor veel ouders zijn formele en informele opvang dus geen substituten voor elkaar. Het aanbod waaruit ouders kunnen kiezen is dus relatief beperkt. Dit duidt op beperkte interne concurrentie.

Tabel 4/10 Alternatieve opvangvormen overwogen, naar opvangvorm

	Overwogen	Kinder- dag- verblijf	Buiten- schoolse opvang	Gastouder opvang	Betaalde oppas	Onbetaald oppas	Thuis blijven	Geen andere vorm overwo- ge n
Gekozen voor								
Kinderdagverblijf (n = 284)	-	-	18%	13%	12%	8%	64%	
Buitenschoolse opvang (n = 118)	-	-	11%	18%	23%	12%	52%	
Gastouderopvang (n = 33)	23%	8%	-	6%	10%	5%	56%	
Betaalde oppas (n = 163)	18%	18%	13%	-	18%	15%	45%	
Onbetaalde oppas (n = 498)	11%	8%	4%	7%	-	13%	68%	

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Dit beeld wordt bevestigd door PricewaterhouseCoopers. Zij schreven over 2001: *'opvangorganisaties hebben zich als gevolg van de gemeentelijke subsidiestromen sterk lokaal ontwikkeld, waarbij het aanbod was gericht op het voldoen aan de grote vraag naar kinderopvang. Daarnaast vindt er veel schaalvergroting en samenwerking plaats. Alles met elkaar heeft dit er toe geleid dat veel van de opvanglocaties in bepaald gebied onder dezelfde koepel valt en er van 'echte' concurrentie*

*weinig sprake is. Ook verschillende koepels laten elkaar vrij autonoom functioneren.*²⁶ Uit onze gesprekken met aanbieders bleek dat dit nog steeds het geval is. Koepels zijn nog steeds lokaal georiënteerd, al breiden de meeste wel uit naar omliggende gebieden. De schaalvergrotingstrend die PWC in 2001 waarnam is nog steeds gaande. De aanbieders verwachten dat deze trend zich voortzet, totdat de markt uiteindelijk alleen nog maar grote aanbieders kent. De bureaucratie, strenge regelgeving en vervanging bij ziekte van leidsters is voor kleine spelers steeds moeilijker te behappen. Vele van hen zoeken dan ook aansluiting bij de koepels. De trend naar grote aanbieders heeft één nadeel: de concurrentie neemt af. Er komen immers minder aanbieders. In veel gebieden, met name die waar de vraag gering is, wordt het aanbod nu reeds bepaald door één of twee koepels.

Productdifferentiatie

Productdifferentiatie is een goed middel voor aanbieders om zich van elkaar te onderscheiden en klanten te trekken. In de tijd dat er nog lange wachtlijsten bestonden voor kinderopvang was er voor aanbieders geen noodzaak om zich van andere aanbieders te onderscheiden; de klant kwam immers toch wel. Sinds het inkrimpen en zelfs verdwijnen van de wachtlijsten is deze noodzaak wel ontstaan. Het bieden van opvang doen alle aanbieders, maar de manier waarop kan nogal verschillen.

In Tabel 3/8 was zichtbaar dat er een aantal aspecten is waarop kinderopvanginstellingen van elkaar verschillen. Ongeveer een kwart van de ouders maakt bijvoorbeeld gebruik van centra die flexibele uren en dagen aanbieden. Ook de mogelijkheid om kinderen op te vangen bij ziekte verschilt tussen de centra. Verder verschillen de centra in de extra activiteiten die ze bieden, zoals voorlichtingsavonden, uitjes, warm (avond)eten en de mogelijkheid om van dagen te ruilen.

Koepels hebben de mogelijkheid om hun locaties van elkaar te laten verschillen. Sommige koepels doen dit niet. Zij willen graag naar buiten toe een zelfde gezicht uitstralen, zodat het herkenbaar is dat locaties onder hun koepel vallen. Dit doet men door bijvoorbeeld overal hetzelfde pedagogische beleid te voeren of door locaties in dezelfde kleur te schilderen. Andere koepels hebben er juist wel voor gekozen voor een gedifferentieerd productaanbod. Zo wordt bijvoorbeeld opvang vanuit verschillende pedagogische visies geboden, zodat er voor elk wat wils is.

Naast de grote koepels zijn er nichespelers op de kinderopvangmarkt. Dit zijn vaak kleine particuliere initiatieven. Deze centra onderscheiden zich door hun kleinschaligheid van de andere centra. Deze centra zijn met name te vinden in de gebieden waar de vraag naar kinderopvang groot is en ouders bereid zijn meer te reizen of betalen voor opvang.

Er is dus enige mate van productdifferentiatie aanwezig op de kinderopvangmarkt. Desalniettemin lijkt het gros van de opvanglocaties sterk op elkaar. Voor de prijsconcurrentie is dit een goede zaak, aanbieders worden immers gedwongen om efficiënt te produceren, zodat zij zich via een lage prijs van elkaar kunnen onderscheiden. Van belang is dan wel dat ouders (mede) op basis van prijs gaan kiezen. Of dit ook gebeurt is de vraag. De verschillen tussen de nu gehanteerde uurtarieven zijn waarschijnlijk niet groot

²⁶ PricewaterhouseCoopers, *Invoering wet basisvoorziening kinderopvang vergt versterking financiële positie kinderopvangorganisaties*, 2003, p. 27.

genoeg om van invloed te zijn op de keuze te meer omdat de ouders maar een deel van het prijsverschil zelf betalen.

Regulering

Omdat de kwaliteit van kinderopvang voor ouders moeilijk te observeren is, grijpt de overheid in op deze markt door bepaalde kwaliteitseisen te stellen. Deze eisen kunnen de concurrentie beïnvloeden, doordat ze bijvoorbeeld toetredingsdrempels opwerpen.

De regels worden door aanbieders over het algemeen als belemmerend ervaren. Niet dat er geen begrip is voor de regels: iedereen is het er over eens dat die er moeten zijn om beunhazen tegen te houden en de kwaliteit op een bepaald minimumniveau te houden. Er zijn echter veel regels waarbij de aanbieders hun vraagtekens hebben.

Zo wordt er veel geklaagd over de regels met betrekking tot voedsel. Kinderdagverblijven mogen bijvoorbeeld niet meer zelf inkopen bij de supermarkt, omdat zij niet beschikken over gekoelde auto's. Ze zijn 'verplicht' in te kopen via de groothandel. Dit leidt ertoe dat veel wordt weggegooid, omdat de grote hoeveelheden die daar moeten worden afgenomen niet altijd opgaan. Ook het temperatuur van voedsel en de veiligheidseisen worden soms als belemmerend ervaren. Enkele aanbieders merkten op dat de intentie om kinderen te willen beschermen goed is, maar dat het voor de kinderen ook goed is om er achter te komen wat wel en niet kan. Zo vroegen zij zich bijvoorbeeld af waarom er op de opvanglocatie onbreekbare bloempotten dienen zijn, terwijl de potten thuis wel breekbaar mogen zijn.

Het feit dat veel van de regels (grote) investeringen met zich meebrengen achten de ondernemers een behoorlijke belemmering voor toetreders. Veel aanbieders verzuchtten dat het bijna ondoenlijk was om vanuit het niets een centrum op te zetten dat aan alle veiligheidsnormen voldeed 'als je niet over een hele grote zak met geld beschikt' (zie verder § 4.3.3).

Gedrag

Niet alleen de structuur van de markt bepaalt de mate van concurrentie, ook het gedrag van de spelers op deze markt is daarop van invloed. Kijk bijvoorbeeld naar de supermarktbranche waar, hoewel er een beperkt aantal aanbieders is, een prijzenoorlog gaande is. In de kinderopvangsector is hiervan geen sprake. Momenteel zien veel opvanginstellingen elkaar eerder als collega's dan als concurrenten. Toch zijn de eerste signalen van een concurrentiestrijd zichtbaar. Zo zijn er bijvoorbeeld koepels die hun (schaarse) bso-plekken alleen toewijzen aan kinderen die van een kinderdagverblijf komen dat onder dezelfde koepel valt. Concurrerende kinderdagverblijven die geen buitenschoolse opvang aanbieden hebben hierdoor een concurrentienadeel.

Conclusie

Kinderopvang is een zeer lokale markt. Het merendeel van de ouders zoekt kinderopvang op minder dan 10 minuten reistijd van het huis. Het kinderopvangaanbod waaruit ouders dan kunnen kiezen is beperkt: een kwart (een derde) van de ouders met een kind van 0 tot 3 jaar (4 tot 12 jaar) had geen keuze, omdat er slechts één of geen kinderopvanginstelling binnen 10 minuten reizen van hun huisadres was. Dit betekent dat in sommige regio's kinderdagverblijven een monopoliepositie bezitten. De structuur van de markt

baart in sommige regio's zorgen. Het gedrag van de spelers kan een zwakke structuur compenseren. Op de kinderopvangmarkt is hiervan geen sprake. Instellingen zien elkaar eerder als collega dan als concurrent.

4.3.2 Concurrentiedruk vanuit de vragers

Onvoldoende interne concurrentie kan worden gecompenseerd door een sterke concurrentiedruk vanuit de vragende partijen. Deze wordt bepaald door drie aspecten: de concentratiegraad van de vragers, de belangen en wensen van de ouders en de eventuele aanwezigheid van overstapkosten.

Eerst de *concentratiegraad* van de vragers. Grote vragende partijen kunnen meer druk uitoefenen dan kleine vragers. Een aanbieder is immers meer afhankelijk van de grote vragers en zal dus meer zijn best doen om tegemoet te komen aan de wensen van deze vragers. Op de kinderopvangmarkt waren er in 2004 drie soorten vragers: werkgevers, gemeenten en individuele ouders. Werkgevers kochten kinderopvangplaatsen voor hun werknemers en gemeenten voor haar uitkeringsgerechtigden. Ook op sociaal-medische grond kon een gemeente een kinderopvangplaats kopen voor een kind.

Het lijkt logisch dat werkgevers en gemeenten beter in staat zijn om druk uit te oefenen op de kinderopvanginstellingen dan individuele ouders: zij kopen immers (vaak) meerdere plekken tegelijk in, waardoor zij grote afnemers zijn en dus aantrekkelijk voor de opvanginstellingen. Het is echter sterk afhankelijk van de rol die deze inkopers spelen of zij ook daadwerkelijk druk uitoefenen. Werkgevers en gemeentelijke instanties die ouders alleen een vergoeding uitkeren hebben een beperkte prikkel om eisen te stellen. Degenen die daarentegen gericht kindplaatsen inkopen zullen waarschijnlijk wel (beter) opletten bij wie en wat ze inkopen en hebben daardoor meer onderhandelingsmacht.

Een tweede aspect dat van invloed is op de concurrentiedruk die de vragende partijen uitoefenen is het *belang* dat ouders hechten aan verschillende aspecten van kinderopvang. Als ouders bijvoorbeeld reistijd belangrijker vinden dan prijs, dan is de druk die ouders uitoefenen op de kinderopvanginstellingen om efficiënt te werken – en hun product tegen een lage prijs aan te bieden – laag. Het prijsmechanisme zal daardoor beperkt zijn werk kunnen doen. Het belang van de verschillende aspecten hebben we gemeten door te kijken naar de uiteindelijke keuze die ouders hebben gemaakt voor het kinderdagverblijf. Door de opvangvorm die ouders uiteindelijk hebben gekozen te vergelijken met de alternatieve centra waaruit ouders konden kiezen kan worden achterhaald welke aspecten uiteindelijk bepalend waren voor de keuze (zie Tabel 4/11).

Aan ouders is gevraagd waarom zij niet hebben gekozen voor het alternatief, uiteraard alleen als ouders keuze hadden uit een alternatief. Twee vormen van alternatieven zijn onderscheiden: een alternatief binnen dezelfde opvangvorm (dus een ander kinderdagverblijf als het kind naar het kinderdagverblijf gaat) of een alternatief van een andere vorm (bijvoorbeeld een betaalde oppas als het kind naar een kinderdagverblijf gaat). Tabel 4/11 gaat in op het eerste punt, Tabel 4/12 op punt twee. Bij de formele opvang waren wachtlijsten (19% van de ouders die hun kind naar een kinderdagverblijf brengen en 20% van de ouders waarvan het kind naar de buitenschoolse opvang gaat) en afstand (34% respectievelijk 28%) belangrijke redenen om niet te kiezen voor het alternatieve opvangcentrum. Bij de informele opvang speelden vooral andere redenen (46% bij betaalde oppas en 60% bij onbetaalde oppas) een belangrijke rol.

Tabel 4/11 Redenen waarom ouders niet hebben gekozen voor de alternatieve opvang (binnen dezelfde opvangvorm), 2004

	Kinderdag- verblijf (n = 169)	Buiten- schoolse opvang (n = 30)	Gastouder- opvang (n = 7)	Betaalde oppas (n = 29)	Onbetaalde oppas (n = 196)
Er was geen plek op het moment dat het nodig was	19%	20%	0%	9%	5%
De openingstijden waren krapper	13%	1%	7%	12%	5%
Brengen zou meer tijd hebben gekost	34%	28%	49%	13%	19%
De prijs was hoger	10%	11%	15%	26%	26%
De kwaliteit was minder	22%	8%	26%	30%	11%
De flexibiliteit was minder	9%	9%	22%	27%	23%
Andere reden	29%	45%	36%	49%	59%
Weet niet	8%	8%	0%	0%	7%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Tabel 4/12 Redenen waarom ouders niet hebben gekozen voor de alternatieve opvang (andere opvangvorm), 2004

	Kinderdag- verblijf (n = 96)	Buiten- schoolse opvang (n = 53)	Gastouder- opvang (n = 14)	Betaalde oppas (n = 79)	Onbetaalde oppas (n = 122)
Er was geen plek op het moment dat het nodig was	12%	19%	8%	24%	10%
De openingstijden waren krapper	3%	3%	11%	6%	15%
Brengen zou meer tijd hebben gekost	4%	12%	0%	11%	8%
De prijs was hoger	11%	9%	38%	43%	61%
De kwaliteit was minder	19%	12%	6%	9%	10%
De flexibiliteit was minder	19%	20%	28%	30%	28%
Andere reden	57%	55%	37%	46%	39%
Weet niet	8%	2%	6%	3%	3%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

De aanwezigheid van *overstapkosten* vermindert de concurrentiedruk vanuit de vragende partijen. Ouders hebben door deze kosten minder mogelijkheden om de aanbieder onder druk te zetten: zij kunnen niet effectief dreigen om naar een andere kinderopvanginstelling over te stappen. Aanbieders kunnen daardoor de prijs verhogen of de kwaliteit te verlagen. 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 voor overstappen.

In onze enquête worden deze resultaten bevestigd. Aan de ouders is gevraagd of ze hebben overwogen om over te stappen. 86% heeft dit nooit overwogen; 10% heeft het wel overwogen, maar is uiteindelijk

niet geswitcht. Slechts 4% van de ouders is in of voor 2004 gewisseld van opvang. De redenen voor het overstappen zijn divers, zie Tabel 4/13. De meeste ouders stappen over omdat ze ontevreden waren over de kwaliteit van de geboden opvang. Verhuizen is uiteraard ook een belangrijke reden om op zoek te gaan naar een nieuwe opvangvorm. Aan de ouders die hebben overwogen om over te stappen hebben we gevraagd waarom ze dat uiteindelijk niet hebben gedaan. Bij een meerderheid van de ouders was er geen goed alternatief beschikbaar. Alternatieven waren bijvoorbeeld te duur (vooral bij een overstap van informeel naar formeel) of niet beschikbaar (wachlijsten of alleen kinderdagverblijven van dezelfde koepel, waardoor ouders feitelijk nog geen keuze hadden).

Tabel 4/13 Redenen om over te stappen, in of voor 2004

Waarom zijn ouders overgestapt? (n = 44)		Waarom zijn ouders die overwogen over te stappen niet overgestapt? (n = 96)	
Kwaliteit	17%	Er was geen goed alternatief	37%
Afstand	10%	Overstap is schadelijk voor kind	13%
Prijs	6%	Er is geluisterd naar kritiek	3%
Verhuizing	14%	Anders (bv. opnieuw zwanger, veranderende werksituatie)	47%
Anders (bv. ontlasten oma, oppas stopte)	53%		

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Het geringe aantal ouders dat overstapt hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk overstapkosten zijn. Wellicht sluit het huidige kinderopvangaanbod reeds heel goed aan bij de wensen van de ouders en hebben ouders daardoor geen noodzaak om over te stappen. We hebben daarom aan de ouders gevraagd wanneer ouders een overstap zouden overwegen. In Tabel 4/14 is zichtbaar dat meer dan de helft van de ouders dit nooit zou overwegen. Er zijn dus wel degelijk overstapkosten.

Tabel 4/14 Wanneer zouden ouders een overstap overwegen? (n = 821)

Nooit	55%
Als een ander (veel) goedkoper is	11%
Als een ander meer kwaliteit biedt	5%
Als er een opvang dichterbij komt	4%
Als mijn werkgever opvang gaat bieden	11%
Als mijn oppas niet meer kan / wil	6%
Anders	7%

Bron: SEO-enquête kinderopvang

De enquêteresultaten werden bevestigd in de interviews met de aanbieders. Volgens hen stappen ouders inderdaad vrijwel nooit over. Ouders willen hun kind ook niet zo maar naar een ander opvangadres brengen. Dit wordt door kinderen toch als ingrijpend ervaren. Prijs is voor veel ouders dan ook geen reden om over te stappen. Wat overigens ook meespeelt is dat veel kinderopvanginstellingen een

opzegtermijn van 2 maanden hebben. Dit is een overstapbelemmering: twee maanden dubbel betalen is doorgaans kostbaar en als men twee maanden wil wachten, is het probleem vaak al opgelost.

In kranten en op tv is de afgelopen periode veel aandacht besteed aan ouders die als gevolg van de nieuwe wet zijn overgestapt naar een andere opvang(vorm). Wij hebben aan de ouders gevraagd of zij sinds 1 januari 2005 zijn overgestapt. 6% van de ouders heeft dit gedaan. De belangrijkste redenen om over te stappen waren de prijs en administratieve rompslomp.

Conclusie

Behalve door elkaar kunnen aanbieders ook geprikkeld worden door consumenten. Of dat op de markt voor de kinderopvang gebeurt is echter de vraag. Er zijn immers geen grote afnemers, alhoewel het in 2004 nog wel zo was dat werkgevers en gemeentes plekken inkochten. Ouders kiezen bovendien voornamelijk op reisafstand en prettige sfeer; nauwelijks op kwaliteit (deze kunnen ze immers niet goed beoordelen) en prijs (die was voor 2004 vaak niet van invloed op de hoogte van de ouderbijdrage). Ten slotte beperkt het gegeven dat ouders zelden overstappen – meer dan de helft van de ouders geeft aan nooit te zullen overstappen – de druk die de consumenten op de aanbieders uitoefenen.

4.3.3 Concurrentiedruk vanuit potentiële toetreders

Zelfs als interne en externe concurrentie op een markt niet in voldoende mate aanwezig zijn, hoeft dit niet te betekenen dat er geen goede allocatie tot stand komt. Als er dan maar druk vanuit potentiële toetredende partijen is. De mate waarin potentiële partijen druk kunnen uitoefenen hangt vooral samen met de aanwezigheid van toetredingsbelemmeringen. Deze paragraaf onderzoekt in hoeverre er toetredingsbelemmeringen zijn op de markt voor kinderopvang.

Tussen maart 2001 en april 2003 zijn er 238 nieuwe bedrijven tot de markt toegetreden.²⁷ Starters op deze markt beginnen meestal kleinschalig, met één groep. Tot 2003 namen de starters dan ook maar ongeveer 5% van de totale uitbreiding voor hun rekening (Deloitte, 2004, p.9). Dit duidt erop dat de toetredingsbelemmeringen te slechten zijn. Desalniettemin zijn er toetredingsbelemmeringen aanwezig. Deze belemmeringen worden vooral veroorzaakt door wet- en regelgeving (met name met betrekking tot huisvesting, administratieve lasten en nalevingkosten) en overstapkosten voor ouders.

Huisvesting

De eerste stap die een potentiële aanbieder van kinderopvang moet zetten is het vinden van een geschikte locatie waar kinderopvang kan worden aangeboden. Er is slechts een beperkt aantal locaties in Nederland waar iemand 'zomaar' een kinderdagverblijf kan openen. Vaak is daarvoor een bestemmingsplanwijziging - of een vrijstelling om activiteiten uit te oefenen die niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan – nodig. Dergelijke procedures duren gemiddeld genomen een half jaar tot een jaar. Als het beoogde gebouw eenmaal 'bestemming kinderopvang' had gekregen, moest het potentiële

²⁷ Bedrijven die kinderopvang aanbieden en niet zijn verbonden aan een reeds bestaande kinderopvangorganisatie zijn nieuwe bedrijven.

kinderdagcentrum in 2004 een vergunning aanvragen bij de gemeente. De gemeente toetste dan of het kinderdagverblijf aan de in de gemeente geldende kwaliteitseisen voldeed.

Gemeenten kunnen toetredingsbelemmeringen opwerpen. In een in de casestudie onderzochte Vinex-wijk werden de kavels met bestemming kinderopvang aan de bestaande welzijnsorganisatie gegund. Nieuwe toetreders hadden daardoor geen kans. Met een openbare aanbestedingsprocedure – een procedure die veel gemeenten al wel volgen – was er wel een ‘level playing field’ geweest en hadden nieuwe toetreders wel een eerlijke kans gehad.

Administratieve lasten en nalevingkosten

De kleine ondernemers waarmee is gesproken vonden de procedures die moesten worden gevolgd met veel administratieve lasten en nalevingkosten gepaard gaan. Dit kan (met name kleine) ondernemers ervan weerhouden de stap naar het openen van een eigen opvangcentrum te zetten.

Overstapkosten

Een laatste toetredingsbelemmering wordt veroorzaakt door de overstapkosten die worden gemaakt als een kind naar een andere kinderopvanginstelling gaat. Uit de vorige paragraaf bleek dat ouders zelden overstappen en dat veel ouders dit ook niet snel zullen doen. Dit maakt toetreding lastig. Toetreders zullen zich moeten richten op nieuwe instroom (baby’s in het kinderdagverblijf of 4-jarigen voor de buitenschoolse opvang) of op regio’s waar de vraag groter is dan het aanbod. Uit onze casestudie bleek dat gemeenten nieuwe aanbieders soms helpen bij het slechten van deze toetredingsbelemmering. Zo werden kinderen in een gemeente gedwongen om gebruik te maken van de nieuwe buitenschoolse opvang, als dit centrum dichterbij hun huisadres lag dan het centrum waar ze reeds naartoe gingen. Het is overigens de vraag in hoeverre dit gemeentelijke beleid aansluit bij de gedachte ‘keuzevrijheid voor de ouders’.

Conclusie

Volgens aanbieders zijn er toetredingsbelemmeringen aanwezig. Huisvesting is naar hun mening met name een probleem, omdat er weinig ruimte beschikbaar is, gemeenten niet altijd meewerken en omdat het erg kostbaar is om een ruimte volgens de regels in te richten. De grootste belemmering zien de aanbieders echter in het geringe overstapedrag van de ouders.

5 Conclusies

In Hoofdstukken 3 en 4 zijn de elementen van het toetsingskader onderzocht. Dit hoofdstuk vat de belangrijkste resultaten samen.

Prestaties van de markt

Het eerste deel van het toetsingskader onderzocht de prestaties van de kinderopvangmarkt. In Tabel 5/1 zijn de resultaten uit Hoofdstuk 3 samengevat. De belangrijkste conclusie is dat de markt relatief goed presteert. Ouders waren in 2004 immers heel tevreden over het aanbod van kinderopvang. De onbetaalde oppas was het meest geliefd. Ouders waardeerden de prijs, openingstijden, betrouwbaarheid en reistijd voor hun onbetaalde oppas met minimaal een negen. De betaalde oppas scoorde op alle aspecten minimaal een acht. Over formele opvang waren ouders iets minder tevreden. De prijs en in mindere mate de openingstijden zijn aspecten waarop de formele opvang minder goed scoorde. De buitenschoolse opvang is het zorgenkindje: ouders zijn het minst tevreden over deze opvangvorm.

Voorwaarden voor marktwerking

Hoewel de ouders heel tevreden zijn over het aanbod, bestaat er wel een aantal risico's op de kinderopvangmarkt. Daardoor kan overheidsingrijpen gerechtvaardigd zijn. In Tabel 5/2 is samengevat in hoeverre de kinderopvangmarkt faalt. Ten eerste gaat kinderopvang gepaard met positieve externe effecten. Zonder overheidsingrijpen is de vraag naar kinderopvang minder dan het maatschappelijk optimum. Om de externe effecten te benutten draagt de overheid bij aan de kosten van kinderopvang. Een tweede punt waarop de markt faalt is dat er sprake is van asymmetrische informatie. De kwaliteit van kinderopvang is voor ouders moeilijk te beoordelen. Zonder aanvullende regelgeving is het aannemelijk dat alleen kinderopvang van relatief slechte kwaliteit wordt aangeboden. Om dit te voorkomen worden door de overheid kwaliteitseisen opgesteld, is een keurmerk geïntroduceerd en heeft de branche eind 2004 een kwaliteitsconvenant afgesloten. Ten slotte faalt de markt omdat er in sommige gebieden weinig tot geen concurrentie op de kinderopvangmarkt is. Kinderopvang is een zeer lokale markt. Het merendeel van de ouders zoekt kinderopvang op minder dan 10 minuten reistijd van het huis. Het kinderopvangaanbod waar ouders dan uit kunnen kiezen is beperkt: een kwart van de ouders met een kind van 0 tot en met 3 jaar had geen keuze, omdat er slechts één of geen kinderopvanginstelling binnen 10 minuten reizen van hun huisadres was. Een derde van de ouders van 4 tot 12 jarigen had geen keuze. Dit betekent dat in sommige regio's kinderdagverblijven een monopoliepositie bezitten.

Tabel 5/1 Prestaties van de markt voor kinderopvang

1. Verdelende werking van de markt (allocatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Prijs Gemiddeld betalen ouders per uur kinderopvang een bedrag per gebruikt uur dat varieert van €3,64 voor het kinderdagverblijf tot €5,50 voor de buitenschoolse opvang. Ouders zijn heel tevreden over de prijs van informele opvang, ontevreden over de prijs van formele opvang. • Kwaliteit (kwaliteit van de leidsters, de ruimte e.d.) Ouders zijn heel tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang: de kwaliteit van de onbetaalde oppas wordt met een 9,3 het hoogste gewaardeerd. De laagste score is voor de buitenschoolse opvang, al is dit nog steeds een 8-. • Hoeveelheid (voldoende keuze, geen wachttijden) Ouders hoeven steeds minder lang te wachten voor een kinderopvangplaats. In sommige regio's is zelfs sprake van overcapaciteit.
2. Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> • Lage kosten Kinderopvanginstellingen verschillen in de kosten die zij maken. Dit duidt erop dat er nog mogelijkheden zijn om de efficiëntie in de kinderopvang te verbeteren. Aanbieders geven aan dat ze die mogelijkheden vooral zien in een verdere reductie van het ziekteverzuim en een betere stroomlijning van de faciliterende processen.
3. Innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • productinnovatie (voldoen aan veranderende wensen van ouders) Doordat in sommige regio's overcapaciteit is ontstaan, moeten kinderdagverblijven steeds meer moeite doen om aantrekkelijk te zijn voor ouders. Instellingen experimenteren daarom met extra's als langere openingstijden, maaltijdservice, een alternatief pedagogisch beleid, etc. • procesinnovatie (toepassen van nieuwe kennis om kosten te besparen of kwaliteit te verhogen) zie boven bij efficiëntie

Tabel 5/2 Voorwaarden voor marktwerking

1.	Geen externe effecten (kinderopvang werkt niet belemmerend op arbeidsparticipatie) Kinderopvang gaat gepaard met positieve externe effecten. Dankzij kinderopvang kunnen meer mensen werken en wordt meer welvaart gegenereerd. Van een product met positieve externe effecten wordt zonder overheidsingrijpen minder geconsumeerd dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid stimuleert het gebruik van kinderopvang door een deel van de kosten op zich te nemen. Toch zijn er ouders die vanwege de kosten geen gebruik maken van kinderopvang. Het gebruik van kinderopvang kan daardoor minder zijn dan het maatschappelijk optimum
2.	Geen informatieasymmetrie (ouders kunnen de kwaliteit beoordelen) Het is belangrijk dat ouders voldoende inzicht hebben in de kwaliteit van kinderopvang. Als dat niet het geval is, bestaat er een kans dat alleen de kinderopvanginstellingen die goedkoop zijn (en als gevolg daarvan relatief slechte kwaliteit bieden) overleven. In markten waar de kwaliteit slecht meetbaar is, ontstaan instituties om dit ongewenste neveneffect te beperken. Op de kinderopvangmarkt waarborgt de overheid een minimale kwaliteit en heeft de branche een keurmerk geïntroduceerd. Voor aanbieders is dit keurmerk een belangrijke kwaliteitsindicator. Ouders hechten minder hier waarde aan: tweederde van de ouders weet niet eens of hun instelling wel of niet is gecertificeerd.

Tabel 5/2 Voorwaarden voor marktwerking (vervolg)

3.	<p>Voldoende concurrentie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interne concurrentie (aanbodkant) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentratiegraad aanbieders (ouders kunnen kiezen uit voldoende verschillende aanbieders) een kwart van de ouders met een kind van 0 tot 3 jaar had geen keuze, omdat er slechts één of geen kinderopvanginstelling binnen 10 minuten reizen van hun huisadres was. Een derde van de ouders van 4 tot 12 jarigen had geen keuze. Dit betekent dat in sommige regio's kinderdagverblijven een monopoliepositie bezitten. ▪ Productdifferentiatie tussen aanbieders (ouders kunnen kiezen uit verschillende soorten aanbieders) Er is enige mate van productdifferentiatie op de kinderopvangmarkt. Kinderopvanginstellingen onderscheiden zich qua pedagogisch beleid, schaal en locatie. Desalniettemin lijkt het gros van de opvanglocaties sterk op elkaar. ▪ (Overheids-)regulering De regels worden door aanbieders over het algemeen als belemmerend ervaren. Niet dat er geen begrip is voor de regels: iedereen is het er over eens dat die er moeten zijn om beunhazen tegen te houden en de kwaliteit op een bepaald minimumniveau te houden. Er zijn echter veel regels waarbij de aanbieders hun vraagtekens hebben ▪ Gedrag (prijsafspraken, prijsvolgen) Het gedrag van de spelers kan een zwakke structuur compenseren. Op de kinderopvangmarkt is hiervan geen sprake. Instellingen zien elkaar eerder als collega dan als concurrent. • Externe concurrentie (vraagkant) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentratiegraad vragers In 2004 werd kinderopvang ook ingekocht door gemeenten en werkgevers, partijen die dankzij hun omvang meer druk op een kinderdagverblijf kunnen uitoefenen dan een individuele ouder. ▪ Belang van de vrager (ouders moeten belang hebben bij een goede prijs/kwaliteitverhouding) Ouders kiezen voornamelijk op reisafstand en prettige sfeer; nauwelijks op kwaliteit (deze kunnen ze immers niet goed beoordelen) en prijs (die was voor 2004 vaak niet van invloed op de hoogte van de ouderbijdrage) ▪ Overstapkosten vragers Ouders stappen zelden over naar een ander kinderdagverblijf; meer dan de helft van de ouders geeft aan nooit te zullen overstappen. Vooral de emotionele gevolgen voor het kind blijken een hoge barrière voor overstappen. • Potentiële concurrentie (toetreders) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Volgens aanbieders zijn er toetredingsbelemmeringen aanwezig. Huisvesting is naar hun mening met name een probleem, omdat er weinig ruimte beschikbaar is, gemeenten niet altijd meewerken en omdat het erg kostbaar is om een ruimte volgens de regels in te richten. De grootste belemmering zien de aanbieders echter in het geringe overstapgedrag van de ouders.
----	---

Literatuur

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

Berg, M. van den (2005, 15 januari). Wie gaat dat betalen? *Volkskrant*.

Boer, E. de, Jongasma, M. & Smit, G. (2003) *Trendonderzoek Kinderopvang 2003*. Paterswolde : Vyvoj.

Borgdorff, M. (2005, 5 februari). Vooral ouders klagen over de crèche. *Trouw*.

Bruin, D.J. de, Peeters-Vergeer, J.J.M., Ruiten, M.J.J.de, Werf, K. van der & Wever, G.M.L.M. (Deloitte) (2004). *Prijzen in de kinderopvang 2004: onderzoek naar de uurprijzen voor kinderopvang en buitenschoolse opvang (peildatum 1 januari 2004)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Capgemini (2004). *Gastouderopvang 2004*. Utrecht: Capgemini.

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, hypotheeken, internetproviders, kinderopvang, gas en elektriciteit* Den Haag: Consumentenbond.

Gustafsson, S. & Stafford, F. (1994). Three regimes of child care: the United States, the Netherlands and Sweden. In R. Blank (ed.) *Social protection versus economic flexibility: is there a trade-off?* pp. 333-361. Chicago: University of Chicago Press.

Heijmans, T. de (2005, 17 februari). Uitbetaling kind chaotisch: bemiddelaars kunnen hun taak niet aan. *Volkskrant*.

Herderschee, G. (2005, 21 februari). Vakbond Unie sluit CAO met twee werkgevers. *Volkskrant*.

Jaumotte, F. (2003). *Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers 376. Paris: OECD.

Klipp, M. (2005, 15 januari). Hoezo, zelf regelen? *Parool*.

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

Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang (2004). *Monitor Uitbreiding Kinderopvang 2003: vierde meting naar de status van de uitbreiding van de kinderopvang in Nederland op basis van het onderzoek naar de uitbreiding kinderopvang, uitgevoerd door VdMA, Deloitte & Touche/ICS adviseurs*. S.l.: Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang.

- OECD (1999). *Early childhood education and care policy in Sweden. OECD country note*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Early childhood education and care in Denmark. OECD background report*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Early childhood education and care policy in United Kingdom. OECD country note*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Early childhood education and care policy in the United States of America. OECD country note*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Early childhood education and care policy in Australia. OECD country note*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Early childhood education and care in Finland. OECD background report*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Early childhood education and care policy in Italy. OECD country note*. Paris: OECD.
- OECD (2003). *OECD thematic review of early childhood education and care. Canadian background report*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Early childhood education and care policy in The Federal Republic of Germany. OECD country note*. Paris: OECD. Dit rapport bevat ook informatie over Oostenrijk.
- OECD (2004). *Early childhood education and care policy in The Netherlands. OECD country note*. Paris: OECD.
- Ooms, I. Groot, I. Eggink, E. Janssens, L. & Seters, J. van (2003). *Landelijk ramingsmodel kinderopvang*. Den Haag/Amsterdam: Sociaal Cultureel Planbureau / SEO Economisch Onderzoek.
- Plantenga, J. en M. Siegel (2004). *Child care in a changing world*. Groningen.
- Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy, Techniques for analyzing industries and competitors*. New York/London: The Free Press.
- PWC (2005). *Financiële positie van kinderopvangorganisaties per 31 december 2003*. Utrecht: PWC.
- PWC (2003). *Invoering wet basisvoorziening kinderopvang vergt versterking financiële positie kinderopvangorganisaties*. Utrecht: PWC.
- Rapport MDW Werkgroep Kinderopvang (1998). *Rapport van een werkgroep in het kader van het project Marktwerking deregulering en wetgevingskwaliteit over kinderopvang in Nederland..* Den Haag: MDW Werkgroep.
- Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang). Memorie van toelichting. Tweedekamer, vergaderjaar 2000-2002, 28447 nr. 3.
- Rietbergen, T. van (2005, 3 februari). Ouders hebben via een grote hoeveelheid formulieren kinderopvang. *Trouw*.

Stand van zaken zelfregulering kinderopvang (2004). Brief van de Minister de Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer op 21 december 2004. Den Haag: Sdu.

Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang (1995). Staatsblad 1995, nummer 578. Den Haag: Sdu.

Van Ham, M. & Büchel F. (2004). *Females' willingness to work and the discouragement effect of a poor local childcare provision*. IZA Discussion papers, 1220. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Forthcoming in Applied Economics Quarterly, 2005.

Van Ham, M. & Mulder, C.H. (2005). Geographical access to child-care and women's labour-force participation. *Journal of Economic & Social Geography (TESG)*, 96, (1): 63-74.

Van Ham, M.. (2003). Werkende moeders en de geografie van kinderopvang. *Geografie*, 12, (7): 20-21.

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

Wel, J.J van der & Gemmeke, M. (2005). Werkgeversbijdrage kinderopvang. De situatie op de peildatum 1 juli 2004. Amsterdam: Regioplan.

Bijlage Casestudies

Kinderopvang is een lokale markt. Om meer zicht te krijgen op de werking van deze markt hebben we zes regio's nader onderzocht: een middelgrote stad, het platteland, twee achterstandswijken en twee Vinex-locaties. In deze regio's hebben we ondernemers geïnterviewd en hebben we aanvullende enquêtes uitgezet. In de hoofdtekst van het rapport is een deel van de informatie die hiermee vergaard is terug te vinden. In deze bijlage wordt een uitgebreider beeld geschetst. Om privacyredenen is besloten de namen van geïnterviewde aanbieders niet te noemen en om diezelfde reden worden ook de regio's niet met naam genoemd.

1. Opvang op het platteland

Allocatie

Aanbieders

In het plattelandsgebied dat wij onderzocht hebben, is slechts 1 aanbieder actief. Deze koepel is in een groot gedeelte van het land actief en heeft in de loop der tijd een aantal zelfstandige organisaties overgenomen die in kleine gemeentes het hoofd niet meer boven water konden houden. De koepel biedt dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang aan.

Soorten plaatsen en subsidie

Op het platteland wordt relatief veel gebruik gemaakt van subsidieplaatsen. De belangrijkste reden hiervoor is dat het inkomen in de regio onder het Nederlandse gemiddelde ligt. Het percentage subsidieplaatsen was in 2004 ongeveer 15%, het percentage particulier ongeveer 10% en de rest bestond uit bedrijfsplaatsen.

Van grote afnemers was in 2004 geen sprake; wel waren de grote bemiddelaars als Kintent en Humanitas actief.

Bezetting

De bezetting van het aantal kindplaatsen was in 2004 niet optimaal. Er waren toen al meer plaatsen dan kinderen en in 2005 is de bezetting nog verder achteruit gegaan. Zo draait één van de kinderdagverblijven inmiddels met 30 kinderen terwijl het er 40 kan plaatsen. Ook vestigingen in omliggende (kleine) steden zijn de laatste jaren ingekrompen.

Kwaliteit

Om ouders meer zekerheid over de kwaliteit te bieden, is de aanbieder bezig zich te laten certificeren volgens de HKZ-normen. Daarnaast houdt de aanbieder zich aan het convenant dat de opvangbranche heeft gesloten met de oudervereniging Boink. De regels die in de wet, het convenant en het HKZ-keurmerk worden genoemd zijn volgens de aanbieder zo strikt dat er weinig ruimte is voor eigen

initiatieven om de kwaliteit te verbeteren. Wel probeert men op de locaties nauwe banden met de ouders te onderhouden, zodat zoveel mogelijk op hun wensen ingespeeld kan worden.

Een wat praktischere kijk bij het ontwikkelen van regels zou volgens de koepel meer dan welkom zijn. Er is zeker begrip voor het feit dat er regels zijn en de koepel is ook van mening dat die er moeten zijn. Echter het nut van sommige regels ontgaat de 'uitvoerders' ervan, zo is er weinig begrip voor het feit dat er iedere twee jaar nieuwe bedden gekocht moeten worden. Ook de tegenstrijdigheid van sommige regels is een doorn in het oog, zo wil de GGD bijvoorbeeld dat de hekken rondom een locatie 1,20m hoog zijn, terwijl ze van ruimtelijke ordening (van diezelfde gemeente) niet hoger mogen zijn dan 1 meter.

Prijs

Alle locaties die onder de koepel vallen hanteren dezelfde prijs, onafhankelijk van de locatie of openingstijden. De prijs wordt vastgesteld op basis van gemaakte kosten. De grootste kostendrijvers zijn volgens de koepel personeelskosten en huisvestingskosten. Maar ook overheadkosten spelen een belangrijke rol (10-15% van de totale kosten).

Efficiëntie

Gezien het feit dat personeelskosten de grootste kostendrijver is (ongeveer 80%) zou met het efficiënter inzetten van personeel de grootste kostenbesparing behaald kunnen worden. Het efficiënter inzetten van personeel wordt echter bemoeilijkt door contracten en CAO-afspraken. Er wordt wel geprobeerd zo strak mogelijk te plannen. Tevens wordt geprobeerd de kosten te drukken door leidsters bepaalde schoonmaakwerkzaamheden uit te laten voeren. De grootste sprong die volgens de koepel gemaakt kan worden zit in het aantal leidsters. Door het afnemende aantal kindplaatsen kampt de koepel op sommige plaatsen met een te groot aantal leidsters. De honkvaste leidsters zijn niet altijd bereid naar een andere locatie van de koepel te gaan en dus kost het tijd om het personeelsbestand zich te laten aanpassen aan de veranderende vraag.

Personeel is op het platteland goed te krijgen. Er zijn eigenlijk nooit problemen geweest. De leidsters zijn erg honkvast en de koepel heeft dan ook geen problemen met verloop. Het ziektepercentage van 9% is wel hoog en dat leidt nogal eens tot lastige situaties waarbij stagiaires en vrijwilligers ingezet moeten worden. Het is voor de koepel dan ook van belang dat het ziektepercentage omlaag te krijgen en men probeert dit vooral door een mentaliteitsverandering teweeg te brengen: ziekmelden moet iets zijn dat je niet zomaar doet.

Innovatie

Volgens de aanbieder is alles zo dicht gereguleerd dat er weinig ruimte is voor innovatie. Er wordt wel veel aandacht besteed aan het pedagogisch beleid. Bij de buitenschoolse opvang ziet de koepel wel veel mogelijkheden om 'nieuwe dingen' te bieden, maar door de hoge kosten die daar mee gemoeid zijn, worden die maar mondjesmaat doorgevoerd.

Verder zou de koepel graag zien dat er meer geïnvesteerd zou worden in de opleiding van leidsters, met name in de basisopleiding die ze nu volgen, maar ook in vervolgopleidingen. Veel aspecten van het werk

zouden namelijk in de opleiding niet naar voren komen, zoals bijvoorbeeld het contact met ouders en ondernemend en klantgericht denken.

Concurrentie

Interne concurrentie

Zoals gezegd is de geïnterviewde aanbieder de enige aanbieder in het door ons onderzochte plattelandsgebied. Concurrentie van een andere formele opvangorganisatie is er dus niet. Wel ondervindt de aanbieder concurrentie van de informele opvang. In dit (plattelands)gebied is kinderopvang nog niet geheel sociaal geaccepteerd. Ouders brengen hun kinderen dan ook liever naar familie of blijven zelf thuis. Zo heeft één van de locaties bijvoorbeeld lange tijd alleen kinderen opgevangen van ouders die oorspronkelijk niet uit deze omgeving kwamen.

Het aanbod van informele opvang is relatief groot. Families wonen dichtbij elkaar, waardoor er genoeg personen in de buurt zijn die kunnen oppassen. Ook worden er roulatiesystemen opgezet waarbij steeds één van de ouders op alle buurtkinderen past. Dit laatste wordt als een zware bedreiging voor de buitenschoolse opvang gezien, omdat de formele opvang daar vanwege de kosten nooit tegenop kan. Op het gebied van de dagopvang denkt de koepel nog wel wat klanten te kunnen trekken, ouders krijgen immers relatief veel subsidie. De aanbieder probeert ouders dan ook duidelijk te maken dat de formele opvang niet zo duur is als veel mensen denken en dat formele opvang voordelen biedt ten opzichte van informele opvang.

Doordat de vraag dusdanig klein is, is het voor de aanbieder niet mogelijk om in de door ons onderzochte regio te differentiëren in het aanbod. In de steden waar de aanbieder ook actief is, gebeurt dit overigens wel. Daar wordt bijvoorbeeld nagedacht over opvang voor de 'rich and famous'.

Hoewel er slechts één aanbieder van formele kinderopvang is, is er toch sprake van enige interne concurrentie. Informele opvang is namelijk een reëel alternatief in deze plattelandsregio. De kinderopvanginstelling moet derhalve opvang tegen een goede prijs/kwaliteitverhouding aanbieden, anders verliest het te veel klanten aan de informele opvang.

Externe concurrentie

De vraag naar kinderopvang is afgenomen. Dit is met name het gevolg geweest van de economische recessie: sommige mensen raakten hun baan kwijt en werkgevers schrapten hun bijdrage. De komst van de nieuwe wet was ook een reden voor ouders om geen gebruik meer te maken van de kinderopvanginstelling. Doordat de meest wilde verhalen rondgingen over de prijs die betaald zou moeten gaan worden, zochten ouders uit voorzorg naar alternatieven. Nu de nieuwe wet een paar maanden van kracht is en mensen zien wat er echt is veranderd, komen er weer nieuwe aanmeldingen.

De externe concurrentiedruk hangt af van de omvang van de vragende partijen, het belang dat deze partijen aan het product hechten en de overstapkosten die de partijen ervaren. De plattelandsregio scoort op al deze punten slecht. In 2004 waren er bijvoorbeeld geen bedrijven die een groot aantal plaatsen afnamen; van een concentratie aan de vraagzijde was dan ook geen sprake. Ouders, de vragers in deze regio, stelden in deze gebieden geen hoge eisen. 'Het zijn geen hoog opgeleide tweeverdieners, maar eerder het niveau van Jan Modaal'. Overstappen gebeurt zelden of nooit, maar behalve naar de informele opvang zijn er ook geen andere mogelijkheden voor ouders.

Potentiële concurrentie

Door de geringe vraag naar opvang ziet de aanbieder niet snel nieuwe aanbieders aan het firmament verschijnen: de commercieel niet aantrekkelijke plattelandsgebieden zien eerder aanbieders vertrekken dan erbij komen. Wel is het zo dat er concurrentie komt uit onverwachte hoek: veel boeren die overwegen te stoppen met boeren, overwegen om kinderopvang op de boerderij te gaan aanbieden. Veel ouders zijn gecharmeerd van deze initiatieven en de boerderijen die zijn omgebouwd tot dagverblijven zijn dan ook een succes.

De toekomst

Meer marktwerking wordt door de aanbieder als “leuk” ervaren. “Het is een uitdaging om te laten zien waar je als organisatie goed in bent”. Er wordt wel gevreesd dat kleinschalige opvang niet zal kunnen blijven bestaan. De vele regels waaraan voldaan dient te worden en de papiermolen die daarbij komt kijken leiden tot dusdanig hoge overheadkosten dat die door een kleine locatie niet gedragen kunnen worden.

Aan de andere kant is er wel hoop dat de vraag naar kinderopvang in de toekomst zal toenemen. De directeur van de koepel ziet vrouwen de komende jaren geëmancipeerder worden en (net als in Zweden) vaker voltijds gaan werken. Daarnaast denkt hij dat het gewoner wordt dat meer mensen zich met de opvoeding bemoeien en dat opa's en oma's niet meer bereid zullen zijn hun eigen leven op te geven om op de kleinkinderen te passen. Er zit dus zeker toekomst in de kinderopvang volgens de directeur.

2. Opvang in een middelgrote stad

Allocatie

Aanbieders

In de door ons onderzochte stad zijn twee grote aanbieders actief. Daarnaast biedt een aantal niche spelers opvang aan. Hun rol is gezien hun geringe aantal plaatsen echter klein.

Kinderen in deze stad kunnen voor opvang terecht bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangcentra en bij gastouders. Eén van de koepels biedt al deze vormen van opvang, andere aanbieders bieden één of twee soorten opvang. Iedere vorm wordt in ieder geval door minstens twee organisaties aangeboden.

Soort plaatsen en subsidie

Opvallend is dat er in deze middelgrote stad in 2004 bijna geen subsidieplaatsen waren. Er waren geen uitgesproken grote afnemers, wel waren de grote bemiddelaars zoals Kintent, Kidsconcern en Humanitas actief.

De koepel die van oudsher actief was in de stad had een nauwe band met de gemeente en kreeg tot met 2003 subsidie die niet gebonden was aan het aantal plaatsen. Dit was een doorn in het oog van de gemeente en die is daar in 2004 mee gestopt. De andere opvanginstellingen kregen geen subsidie van de

gemeente, maar werden wel gestimuleerd (bijvoorbeeld door eenvoudige bestemmingsplanwijzigings-procedures) om de concurrentie aan te gaan met de eerder genoemde koepel, die lange tijd monopolist was.

Bezetting

De bezettingsgraad ligt met name bij de kinderdagverblijven hoog, tussen de 95% en 100%. Bij de buitenschoolse opvang ligt het iets lager, 85% tot 90%. De lagere bezettingsgraad bij de buitenschoolse opvang wordt enerzijds veroorzaakt door de locatie van sommige bso-centra (in wijken waar relatief weinig kinderen wonen). Anderzijds wordt dit veroorzaakt doordat op de duurdere woensdag en vrijdag de plekken moeilijk te vullen zijn.

In deze middelgrote stad zijn er nog steeds wachtlijsten. De opvangorganisaties kunnen de vraag, met name bij de dagverblijven, maar ook bij de buitenschoolse opvang niet aan. Er wordt dan ook over uitbreiding nagedacht, maar het is de vraag of daarmee al snel aan de vraag zal kunnen worden voldaan (zie kopje concurrentie).

Kwaliteit

Ook in deze regio proberen aanbieders kwaliteit uit te dragen met het HKZ-keurmerk. Daarnaast proberen zij via nauwe contacten met ouders (via onder andere oudercommissies) inzicht te houden in de wensen en klachten van ouders. Op deze manier heeft één van de koepels bijvoorbeeld ondervonden dat ouders graag hebben dat de kinderen al gegeten hebben als ze worden opgehaald. De instelling biedt nu de mogelijkheid om eten mee te brengen dat aan het einde van de dag wordt opgegeten.

Alhoewel de instellingen in deze middelgrote stad van mening zijn dat er veel strenge regels zijn, is men ook van mening dat zulke regels nodig zijn om beunhazen tegen te gaan en de kinderopvang meer te professionaliseren. De instellingen vinden echter wel dat het soms moeilijk is om goed in te springen op alle veranderingen die steeds weer doorgevoerd moeten worden.

Prijs

Net als bij andere koepels wordt de prijs die een locatie voor opvang in rekening mag brengen door de koepel vastgesteld. De uurtarieven kunnen per locatie verschillen, maar dit gebeurt eigenlijk alleen als de openingstijden verschillen. Soms zijn er andere, externe, effecten die een prijsverschil veroorzaken. Zo gaf één van de koepels het voorbeeld van een overgenomen locatie waar een lagere prijs wordt gehanteerd dan bij de andere locaties van de koepel. Ouders werden daardoor na de overname niet gelijk met een prijsverhoging geconfronteerd.

De prijs van een uur opvang is met name afhankelijk van de kosten (voornamelijk personeel en huisvesting). De aanbieders houden de prijs van de concurrenten echter nauwlettend in de gaten.

Efficiëntie

Met name met personeel dient zo efficiënt mogelijk te worden omgegaan, zij zijn immers de grootste kostenpost voor de opvanginstellingen. Dit gebeurt dan ook door een zo handig mogelijk invalsysteem op

te zetten en zo nauwkeurig mogelijk te plannen. Ook proberen de koepels zo efficiënt mogelijk in te kopen, zo wordt er bijvoorbeeld centraal voor alle locaties ingekocht.

Personeel is gemakkelijk te vinden, met uitzondering van (goede) uitzendkrachten. Een aantal jaren geleden was dit wel anders, toen moesten de instellingen bijna iedereen aannemen die zich aandeede. Met de gevolgen hiervan hebben sommige aanbieders nog steeds te kampen: er zijn nog steeds leidsters in dienst die eigenlijk niet geschikt zijn voor hun baan maar die zelf niet iets anders willen gaan doen.

Innovatie

Innovatie vindt met name plaats op de vlakken die onder het kopje kwaliteit al zijn besproken. Vooral door goed naar ouders te luisteren proberen de instellingen hun aanbod te vernieuwen. Door te investeren in het werkplezier van de leidsters trachten de instellingen ziekteverzuim en verloop te verminderen en daardoor de efficiëntie te verhogen.

De zelfstandige opvanginstellingen zijn door hun kleinschaligheid beter in staat in te spelen op de wensen van de ouders. Zo kon één van de verblijven bijvoorbeeld gemakkelijk op een bepaalde dag haar openingstijden aanpassen toen bleek dat een aantal ouders daar behoefte aan had. Voor locaties met een groot aantal kindplaatsen is dit vaak ingewikkelder te realiseren omdat je met meer personen (en dus meningen en voorkeuren) te maken hebt. Of zoals de kleinschalige instelling zelf zei: we kunnen de voordelen van de gastouderopvang bieden, en hebben geen last van de nadelen.

Concurrentie

Interne concurrentie

Eén van de twee koepels is in deze regio lange tijd monopolist geweest op de markt voor kinderopvang. Het was voor hen dan ook even schrikken toen een aantal jaren geleden een nieuwe aanbieder op de markt actief werd. Deze nieuwe aanbieder heeft inmiddels een aantal locaties geopend en timmert aardig aan de weg. Toch is er volgens alle aanbieders (nog) niet echt sprake van concurrentie. De opvanginstellingen proberen zich ook niet echt van elkaar te onderscheiden, het wordt belangrijker gevonden om goed samen te werken. De voornaamste reden hiervoor is dat de vraag naar kinderopvang het aanbod nog overtreft. Opmerkelijk is dat alle aanbieders behalve de oud-monopolist nadenken over uitbreiding. Diens angst voor overcapaciteit wordt kennelijk niet door de andere aanbieders gedeeld.

De aanbieders hebben wel ieder hun eigen manier om mensen te trekken. De één gebruikt zijn kleinschaligheid, de ander mond tot mond reclame, een ander biedt extra's als tussenschoolse opvang en weer anderen gebruiken zijn naamsbekendheid. Van een duidelijke marketingstrategie is bij geen van de instellingen sprake.

Naast concurrentie van elkaar ondervinden de opvanginstellingen concurrentie van de informele opvang. De mate van concurrentie is in deze stad echter niet zo groot als elders, aldus één van de geïnterviewden. De nieuwe wet heeft de concurrentie met deze vorm van concurrentie ook niet doen toenemen (zoals als elders wel het geval is geweest). Omdat de informele opvang niet als een (directe) bedreiging wordt gezien

heeft men geen actief beleid ontwikkeld om deze vorm van concurrentie te lijf te gaan (zoals elders wel gebeurt).

In deze middelgrote stad zien we dus een ander beeld dan op het platteland. Daar concurreerde de enige aanbieder van formele opvang voornamelijk met de aanbieders van informele opvang. In deze middelgrote stad concurreren de formele aanbieders vooral met elkaar.

Externe concurrentie

De externe concurrentiedruk hangt af van de omvang van de vragende partijen, het belang dat deze partijen aan het product hechten en de overstapkosten die de partijen ervaren. Net als bij de plattelandsgemeente zijn de vragers klein en de overstapkosten hoog. Het enige overstapvoorbeeld dat de instellingen konden noemen was dat van een (klein) aantal ouders bij de buitenschoolse opvang, die speciaal naar een bepaalde aanbieder gingen omdat die de avontuurlijkste uitjes aanbood. In tegenstelling tot het platteland zijn in deze middelgrote stad de meeste ouders vrij assertief; er wordt veel verwacht en gevraagd van de leidsters. Opmerkelijk is overigens dat (ondanks dat ze zo assertief zijn) het ouders volgens de koepels (nog) niet heel veel uitmaakt wie de aanbieder van de opvang is. Waarschijnlijk heeft de grote vraag naar opvang hier mee te maken, ouders zijn blij als ze een plek kunnen bemachtigen en gaan pas 'echte' vragen stellen als het kind al naar de opvang gaat.

Op de vraag wat ouders met name belangrijk vinden aan opvang antwoorden de instellingen allemaal: een vertrouwde en veilige sfeer. Ook is het belangrijk dat kinderen iets meegegeven wordt en dat ze dus niet alleen maar opgevangen worden. Andere belangrijke factoren zijn de reisafstand, bejegening en de locatie.

Potentiële concurrentie

Het feit dat er concurrentie is gekomen in deze middelgrote stad, is mede te danken aan de gemeente. De gemeente wilde graag meer aanbieders en heeft er (daarom) voor gezorgd dat twee bso-locaties vorig jaar aan de concurrerende koepel werden gegund.

Er zijn geluiden dat er binnenkort nieuwe instellingen de markt in deze middelgrote stad zullen betreden, maar wat daar precies van waar is weet men niet. Angst voor toetreders is er in ieder geval niet, met name door de grote vraag die er is naar opvang. De kans dat een nieuwe *kleine* toetreder de markt zal betreden is volgens de geïnterviewden gering, "het is tegenwoordig te ingewikkeld om als kleine ondernemer in deze branche te beginnen."

De toekomst

De opvangorganisaties in de middelgrote stad denken dat de toekomst een strijd om de klanten zal brengen. Men zal dan ook goed moeten weten waar klanten zitten en wat hun wensen zijn, zodat men de strijd gedegen aan kan. Instellingen moeten niet meer alleen kinderopvang aanbieden, maar zichzelf ook verkopen.

De strijd om de klant zal volgens geïnterviewden waarschijnlijk worden gevoerd door grote instellingen c.q. koepels. De van oudsher lokaal geïntereerde koepels zullen hun werkgebied uitbreiden naar

naastgelegen regio's. De kleine organisaties die het niet meer voor elkaar kunnen krijgen om een goede invalpool op te zetten en de overhead laag te houden, worden door de grote instellingen opgeslokt.

3. Opvang in achterstandswijken

Om een beeld te krijgen van hoe het gesteld is met de opvang in achterstandswijken, zijn in twee achterstandswijken ondernemers geïnterviewd.

Allocatie

Aanbieders

Kinderopvang wordt in achterstandswijken met name door (grote) koepels aangeboden. Er is wel een aantal individuele aanbieders actief, maar die bieden een relatief (zeer) beperkt aantal plaatsen aan. Het merendeel van de aangeboden plaatsen bestaat uit dagopvang en buitenschoolse opvang. Gastouderopvang komt relatief weinig voor. Dit komt omdat gastouders moeilijk te vinden zijn, ouders er weinig gebruik van willen maken en omdat ouders uit andere wijken liever niet hebben dat hun kinderen in een achterstandswijk worden opgevangen.

Soort plaatsen en subsidie

De (overgrote) meerderheid van de opvangplaatsen werd in 2004 door gemeenten gesubsidieerd. Particuliere plaatsen kwamen nauwelijks voor. Behalve via de normale subsidieplaatsen, werd de opvang in achterstandswijken in 2004 ook op andere manieren door gemeenten gesteund. Zo ontvingen sommige organisaties middelen uit een stimuleringsfonds en waren er andere die compleet ingerichte panden voor een relatief lage prijs van de gemeente huurden. Met het ingaan van de nieuwe wet in 2005 zijn deze vormen van subsidie komen te vervallen.

Bezetting

De bezetting van de aangeboden kindplaatsen lag in 2004 tussen de 80% en 90%. De nieuwe wet heeft de bezetting behoorlijk doen dalen, tot ongeveer 70%. De geïnterviewde aanbieders noemen een aantal verklaringen voor deze daling. Ten eerste krijgt een deel van hun afnemers die in 2004 nog subsidie kregen, dat onder de nieuwe wet niet meer, en hebben zij daardoor hun plek moeten opgeven.²⁸ Ten tweede heeft de berichtgeving in de media er toe geleid dat een aantal ouders heeft opgezegd, omdat zij het idee kregen dat de opvang 'onbetaalbaar' zou worden. Een derde reden voor de afnemende vraag in deze wijken is de 'angst' van veel allochtone bewoners voor de belastingdienst en de papiermolen.

Naast de nieuwe wet is heeft ook de economische achteruitgang de vraag naar kinderopvang in achterstandswijken geen goed gedaan. Zoals één van de geïnterviewden opmerkte: "mensen met de laagste banen worden het eerst getroffen bij economische achteruitgang, en in wijken als deze zijn mensen dan ook als eerste hun baan kwijt". Logischerwijs heeft dit geleid tot minder vraag naar kinderopvang.

²⁸ De voornaamste reden dat deze mensen geen subsidie meer krijgen is dat nu de voorwaarde wordt gesteld dat er geen partner is die voor het kind kan zorgen.

Van wachtlijsten is dan ook geen sprake meer. Afhankelijk van de dagen, kunnen ouders eigenlijk overal gelijk terecht.

Kwaliteit

Net als in andere gebieden wordt het HKZ-certificaat door de aanbieders als garantie voor kwaliteit gezien. Bijna alle aanbieders die geïnterviewd zijn, waren in het bezit van dit certificaat. Daarnaast zijn aanbieders het erover eens dat de regelgeving *an sich* ook een goede waarborg is voor kwaliteit. Voor de meeste regels is begrip en alhoewel het soms lastig of tijdrovend is, houdt men zich er met liefde aan. Er zijn echter ook zaken die wel eens echt te ver gaan: het tempereren van de boodschappen bijvoorbeeld. Soms zijn zaken ook heel onpraktisch: zo moeten alle deuren van de brandweer in één handeling zijn te openen, in achterstandswijken is dat uit inbraakoverwegingen echter veel te weinig.

Het pedagogisch beleid is voor de meeste aanbieders de manier om kwaliteit te bieden. Hier wordt veel in geïnvesteerd. Daarnaast komt de kwaliteit van de aanbieders in achterstandswijken terug in de toegevoegde waarde die zij vormen voor kinderen en ouders in deze wijken. Hun sociale functie is zagezegd hun visitekaartje.

De meeste organisaties zien hier voor zichzelf een taak weggelegd: ze willen graag de (allochtone) kinderen opvangen en ze op deze manier betrekken bij de samenleving. Het is echter lastig om deze groep te bereiken. De meest vooruitstrevende ouders, die beide werken, komen vanzelf, maar graag zouden ze ook de grote groep mensen die daar achter zit, willen bereiken. Ze proberen dit, zoals eerder gezegd, door een band te creëren met ouders en andere omwonenden, zodat kinderopvang niet meer als iets raars en engs wordt ervaren. Maar met name de culturele afstand, de bureaucratie en het idee dat de kosten hoog zijn, vormen een hoge drempel voor deze mensen om de stap naar kinderopvang te nemen.

Wat ook een rol speelt bij opvang in wijken als deze, is dat formele opvang nogal eens als iets 'raars' gezien wordt en buurtbewoners er soms ietwat wantrouwend tegenover staan. Volgens de organisaties is het in wijken als deze dan ook van essentieel belang dat de bewoners weten wie de leidsters en leidinggevendenden zijn, ze op straat tegenkomen en een soort van band opbouwen alvorens de stap wordt genomen om kinderen naar de opvang te brengen. Wanneer de leidsters en leidinggevende(n) van een verblijf een vertrouwd gezicht worden in de buurt, wordt er al snel een bredere sociale functie vervuld dan alleen het bieden van opvang. Zo vormen de locaties een ontmoetingsplek voor ouders, leren kinderen er Nederlands spreken, kunnen ouders en omwonenden die de weg niet kennen binnen de Nederlandse (overheids)structuur er terecht voor hulp et cetera.

Prijzen

Bij alle gesproken aanbieders worden de prijzen door de koepels vastgesteld. De prijzen kunnen per locatie verschillen, maar dit komt niet vaak voor. Als ze van elkaar verschillen, komt dit voornamelijk door verschillen in openingstijden (waar de openingstijden ruimer zijn, liggen de prijzen hoger) en in een enkel geval doordat de ene locatie zaken aanbiedt die elders niet gedaan worden (warm eten, luiers, et cetera). Eén van de geïnterviewde organisaties heeft aangegeven verschillende tarieven te rekenen per locatie omdat op de ene plek meer luxe wordt geboden dan op de andere. Het prijsverschil tussen hun A, B, en C locaties, is echter niet groot: een C-locatie is 7% goedkoper dan een A-locatie.

Opmerkelijk is dat volgens geen van de organisaties de prijs in 2005 een echte rol is gaan spelen bij de keuze van ouders voor een locatie of organisatie. Inzicht in de prijs (en het wegvallen van subsidie) heeft er wel toe geleid dat mensen (opnieuw) een keuze hebben gemaakt tussen formele en informele opvang.

Zo hebben sommige mensen er met het ingaan van de nieuwe wet voor gekozen om hun kinderen door familie op te laten vangen of gebruik te maken van buurthuizen die voor één euro per uur opvang aanbieden. Hoewel minima het niet altijd beseffen is voor hen opvang bij het kinderdagverblijf goedkoper dan opvang in een buurthuis.

Efficiëntie

Personeelskosten zijn de bulk van de kosten. Personeel is gemakkelijk te vinden, in tegenstelling tot twee, drie jaar geleden. Door het enorme tekort aan leidsters werden er toen wel eens ongediplomeerde leidsters op groepen gezet en werd iedereen aangenomen die ook maar enigszins aan de eisen voldeed. Nu hebben vele ondernemers nog te kampen met personeel dat toen is aangenomen maar eigenlijk niet geschikt is.

Het werk houdt meer in dan alleen 'leuk met kinderen werken'. Doordat sommige leidsters zich dat onvoldoende realiseerden zijn er problemen ontstaan: hoog verloop, (langdurig) ziekte verzuim, et cetera. Leidsters in achterstandswijken dienen stevig in hun schoenen te staan: taalproblemen, agressie als het de ouders niet bevalt en niet serieus genomen worden omdat je geen bepaald geloof aanhangt zijn zaken die de baan van leidster behoorlijk verzwaren.

Het ziekteverzuim en verloop zijn dan ook aan de hoge kant in deze wijken. Het hoge ziekteverzuim is overigens niet alleen te wijten aan zware werkdruk, volgens de aanbieders heerst er in de kinderopvang een cultuur waar werknemers zich (te) snel ziekmelden.

Concurrentie

Interne concurrentie

Geen van de geïnterviewden zegt daadwerkelijk concurrentie te ondervinden van één van de hen omringende aanbieders. Dit wordt met name veroorzaakt doordat ze naar eigen zeggen allen een (eigen) specifieke gebied bedienen en ouders niet snel van de ene naar de kant van de buurt gaan. Ook zien de aanbieders elkaar (nog) niet als concurrenten, maar meer als collega's. Sommige aanbieders voeren zaken als tevredenheidsonderzoeken zelfs samen uit. Ook de kleine ondernemers zien geen directe concurrentie, zij kunnen zichzelf goed bedruipen.

De meeste van de aanbieders zijn al jaren actief in de buurt en hebben hun naam gevestigd. Nieuwe aanbieders komen er niet bij, simpelweg omdat er in andere wijken meer te verdienen valt. Bijna alle koepels hebben te kennen gegeven dat als zij op winst uit zouden zijn, ze zouden stoppen met het aanbieden van opvang in de achterstandswijken en zich zouden richten op Vinex-locaties of relatief rijke wijken. Echter, omdat zij alle stichtingen zonder winstoogmerk zijn en het belangrijk vinden om ook deze ouders opvang aan te bieden, blijven zij ook in de achterstandswijken actief.

Van elkaar hebben de aanbieders dus weinig te duchten, van de informele opvang daarentegen des te meer. In de achterstandswijken worden kinderen vaak door familie en vrienden opgevangen, en zijn er informele initiatieven als opvang in buurthuizen. Daarnaast moeten veel kinderen (met name jongetjes) als ze wat groter zijn zichzelf vermaken. Uit sociaal oogpunt zouden de aanbieders deze kinderen graag opvangen. Door ze vanaf jonge leeftijd het Nederlands te leren, ze kennis te laten maken met de

Nederlandse cultuur en door ze als ze wat ouder zijn niet op straat te laten zwerven denken de instellingen een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de toekomst van deze kinderen.

Behalve de informele opvang wordt ook de voorschool - veel scholen bieden dit aan voor kinderen vanaf 2,5 jaar - als concurrentie ervaren. Het feit dat de voorschool dusdanig gesubsidieerd wordt dat er minimale kosten voor de ouders zijn, zorgt voor oneerlijke concurrentie. De opvangorganisaties beseffen dat het voor de kinderen voordelig kan zijn om op deze manier alvast aan school te wennen, maar zij bieden zelf een soortgelijk product aan.

Er is weinig productdifferentiatie in het aanbod van de kinderopvanginstellingen. De instellingen bieden opvang aan voor eenieder die het nodig heeft en differentiëren daarbij niet. Dingen als 24-uursopvang, en verlengde opvang worden ook niet aangeboden, simpelweg omdat er geen vraag naar is. Eén van de koepels heeft wel enige tijd 24-uurs opvang aangeboden, maar is daar mee gestopt toen er nauwelijks animo voor bleek te zijn.

Externe concurrentie

Gemeenten zijn de belangrijkste financier van de kinderopvanginstellingen in de achterstandswijk. Er is dus een relatief grote vragende partij. Ouders zelf maken, volgens de geïnterviewde organisaties, geen bewuste prijs/kwaliteitsafweging. De koepel met de A, B en C-locaties merkt bijvoorbeeld niet dat ouders bewust voor een goedkopere C-locatie kiezen als ze ook een plek op een A-locatie kunnen krijgen.

Het belang dat ouders hechten aan goede opvang ligt bij ouders uit achterstandswijken lager dan bij ouders in andere wijken, volgens de geïnterviewden. Ouders zijn al snel tevreden: als het kind zich op zijn gemak voelt is pedagogisch beleid of spelenderwijs leren eigenlijk niet meer van belang. Volgens één van de geïnterviewden komt het zelfs vaak voor dat ouders de opvang als een soort "bewaarplek" voor hun kinderen zien. Ze brengen en halen ze en hebben geen belangstelling voor wat er in die tussentijd met hun kinderen gebeurt.

De toekomst

Als de economie weer aantrekt zal het beter gaan in de achterstandswijken. De vraag naar kinderopvang zal dan weer toenemen volgens sommige aanbieders. Tot dan is het echter de vraag of er niet steeds meer zal moeten worden ingekrompen. Daarbij zal waarschijnlijk het aanbod steeds meer geconcentreerd worden aangeboden: kleine verblijven gaan dicht. Uiteindelijk blijven enkele grote instellingen over.

Van het afnemende aanbod in deze wijken hebben volgens de ondernemers met name de kinderen die opvang het meest nodig hebben, het meest te lijden. Zo zien de instellingen heel wat kinderen vertrekken die ze alleen al uit sociaal oogpunt graag hadden gehouden: om de integratie te bevorderen en de jongeren wat te leren, in plaats van dat ze op straat hangen of alleen thuis zitten.

Om het tij nog enigszins te keren zijn de aanbieders bewust bezig met hoe ze nieuwe klanten kunnen trekken. Zo heeft één van hen bedacht dat het goed zou zijn als opvang en inburgering meer gekoppeld zouden worden. Op deze manier raken nieuwkomers in Nederlands immers vertrouwd met opvang en

zullen zij waarschijnlijk ook na de inburgering er nog gebruik van blijven maken. Daarnaast kunnen zij aan mensen in hun omgeving laten zien dat opvang niet zo gek is als ze misschien denken.

4. Opvang op Vinex-locaties

Om een beeld te krijgen van de kinderopvang op Vinex-locaties zijn een aantal interviews gehouden met aanbieders op twee Vinex-locaties.

Allocatie

Aanbieders

Zijn op de ene Vinex-locatie alleen grote koepels actief, op de andere locatie bieden naast grote koepels ook een aantal kleine zelfstandige aanbieders kinderopvang aan. Of de rol van deze kleine aanbieders groot is, valt te betwijfelen. De grootste aanbieder aldaar is namelijk naar eigen zeggen monopolist.

Alle soorten formele opvang worden aangeboden, al is het aanbod van gastouderopvangplaatsen klein. Dit komt omdat het moeilijk is om gastouders te vinden in deze wijken, waar voornamelijk jonge gezinnen wonen waarvan beide ouders werken.

Soorten plaatsen en subsidie

Subsidieplaatsen kwamen in 2004 nauwelijks voor bij de opvang op de Vinex-locaties. Dit was vooral het geval bij de kinderdagverblijven. Eén van de koepels had bij de buitenschoolse opvang en gastouderopvang ongeveer 40% aan subsidieplaatsen, maar bij andere koepels lagen deze percentages veel lager.

Bezetting

De bezettingsgraad ligt overal minstens boven de 90%. Sommige instellingen hebben zelfs een overbezetting. Wachtlijsten zijn dan ook heel normaal, al begint het aanbod steeds meer aan de vraag te voldoen, met name voor de 0- tot 3-jarigen. Er zijn nog wel forse tekorten aan buitenschoolse opvangplaatsen.

Kwaliteit

Net als voor aanbieders op andere locaties geldt ook op Vinex-locaties dat kwaliteit als erg belangrijk wordt ervaren. Op verschillende manieren wordt in kwaliteit geïnvesteerd. Zo zijn er gewerkt met zaken als kwaliteitshandboeken en verbeterformulieren. Dit levert voor de leidsters veel papierwerk op, maar leidt, aldus de organisaties, wel tot betere resultaten. Ook wordt er veel geïnvesteerd in de opleiding van de leidsters en in speelruimte zowel binnen als buiten. Sommige aanbieders doen extra dingen op het gebied van activiteiten, zo heeft één van de koepels een aantal medewerkers vrijgeroosterd om een zogeheten activiteitencarousel te draaien. Deze medewerkers bezoeken alle kinderdagcentra van de koepel en organiseren daar een leuke activiteit, zoals een sprookjesfeest.

Het HKZ-keurmerk wordt ook door de in de Vinex-wijk gesproken aanbieders gezien als een garantie van kwaliteit.

Voor de meeste regels is begrip en alhoewel het soms lastig of tijdrovend is, houdt men zich er zagezegd met liefde aan. Er zijn echter ook zaken die de aanbieders wel eens te ver gaan, bijvoorbeeld dat de afstand tussen de jassenhaakjes niet korter mag zijn dan 13mm. Daarnaast verbazen de aanbieders zich over de regelmaat waarmee er nieuwe bedden aangeschaft moeten worden omdat de oude niet meer veilig zouden zijn. De verbazing is met name groot omdat de oude bedjes naar Afrika en Oost-Europa worden verscheept. Volgens de aanbieders is het logisch dat men de opvang zou veilig mogelijk wil maken, maar is het in veel gevallen niet te vermijden dat kinderen zich bezeren. En kinderen moeten toch ook leren dat de wereld om hen heen niet altijd veilig is? Behalve de wettelijke regels zijn volgens sommige aanbieders ook sommige aspecten van het HKZ-reglement onpraktisch. De aanbieders hoopten dat de nieuwe wet de zaken wat soepeler zou maken, bijvoorbeeld door het ontdebelen van de HKZ en wettelijke regels, maar tot hun spijt blijkt dat niet het geval te zijn.

Prijs

De prijzen worden in alle gevallen vastgesteld door de koepel. Prijzen konden verschillen per locatie: waar men langer open was, lag de prijs hoger. De prijzen zijn met name gebaseerd op de kosten, alhoewel de concurrentie ook van invloed is.

In 2005 is men er bewust mee bezig geweest om op een uurprijs uit te komen die onder het maximale tarief ligt dat voor vergoeding in aanmerking komt. Een aantal van de geïnterviewden brengt ter sprake dat de uurprijzen moeilijk te vergelijken zijn, omdat niet overal dezelfde zaken verwerkt zijn in de prijs. Zo zitten bij sommige aanbieders de luiers in de prijs, bij andere niet.

Efficiëntie

Net als op andere plaatsen zijn ook aanbieders hier bezig om personeel zo zorgvuldig mogelijk in te plannen, zodat kosten zo laag mogelijk blijven. Daarnaast ziet men mogelijkheden om op overhead en op zaken als schoonmaak en onderhoud enkele verbeterlagen te maken.

Personeel is momenteel gemakkelijk te vinden, in tegenstelling tot twee, drie jaar geleden. Invallers zijn echter nog een probleem. Zeker voor de aanbieders die geen beroep kunnen doen op een invalpool van een grote koepel. Zij moeten gebruikmaken van uitzendkrachten en dat kost veel tijd en moeite. Er is dan ook een aantal aanbieders die een gezamenlijke invalpool aan het opstarten zijn om deze problematiek te ondervangen.

De meeste aanbieders hebben te kampen met naar eigen zeggen een (te) hoog ziekte cijfer, omdat leidsters zich nogal eens te gemakkelijk ziek melden. De aanbieders die zich op de preventie daarvan zijn gaan richten zagen direct resultaat.

Innovatie

Sommige aanbieders overwegen om hun locaties meer van elkaar te laten verschillen. Een idee is bijvoorbeeld om net als bij hotels een sterrensysteem in te voeren: locaties die meer diensten bieden krijgen meer sterren. Of dit systeem er ook werkelijk komt is nog de vraag, omdat de aanbieder er van

doordrongen is dat ouders niet altijd bereid zijn meer te betalen voor extra service. Zo zijn experimenten met ruimere openingstijden in de meeste gevallen wegens gebrek aan belangstelling weer stopgezet.

Extra's die al worden aangeboden of die aanbieders overwegen aan te bieden zijn: het halen en brengen van kinderen, het doen van boodschappen of de was en cursussen voor ouders over pedagogisch verantwoord opvoeden of knutselen met kinderen.

Concurrentie

Interne concurrentie

In 2004 concurreerden de aanbieders van kinderopvang op Vinex-locaties nauwelijks met elkaar. Dit kwam door de (lange) wachtlijsten. En hoewel op sommige (kinderdagverblijf)locaties de vraag momenteel overeenkomt met het aanbod, zien de aanbieders elkaar nog steeds niet als concurrenten.

Alle aanbieders verwachten dat dit in de toekomst zal veranderen. Zodra de (ergste) wachtlijsten verholpen zijn zal de strijd om de klant losbarsten. Veel van de aanbieders zijn nu dan ook al bezig om te bedenken hoe ze zichzelf het beste kunnen profileren om de strijd goed aan te kunnen gaan. Onder aanbieders leeft de angst dat in de (nabije) toekomst het aanbod (veel) groter zal zijn dan de vraag. Immers als de jonge gezinnen die er de afgelopen jaren in de Vinex-wijken zijn komen wonen er over twintig jaar nog wonen, neemt de behoefte aan kinderopvang sterk af. Om te kunnen overleven is het daarom zaak de concurrentie af te troeven.

Een nichespeler doet dit door een manier van opvang aan te bieden die voor andere moeilijk te realiseren is: opvang op de boerderij. Een boerenstel dat voor de keuze stond of de boerderij drastisch vernieuwen of een andere inkomstenbron kiezen, koos voor het laatste en runt momenteel een kinderdagverblijf. Met succes. Ouders blijken gaarne bereid wat verder te reizen om hun kroost in de natuur, tussen de dieren op te kunnen laten vangen. Een andere aanbieder onderscheidt zich van de rest door samen te werken met de scouting en sportclubs. Op deze manier geven ze kinderen de kans om te sporten tijdens de opvang en doordat ze de huisvesting delen ondervangen ze de huisvestingsproblematiek.

Externe concurrentie

De voornamelijk hoogopgeleide tweeverdieners die zich op de Vinex-locaties hebben gevestigd zijn niet de meest gemakkelijke klanten: ze zijn assertief en stellen hoge eisen aan de opvang. De ouders hebben hoge verwachtingen van hun kind en ook van leidsters (die moeten precies weten wat het kind de hele dag gedaan heeft, et cetera). Eén van de locatiemanagers maakte duidelijk dat hoe veeleisend de ouders ook zijn, ze eigenlijk geen idee hebben van wat er gebeurt nadat zij hun kind hebben gebracht. Zo zaten de meeste met verbazing te kijken naar een film die was opgenomen tijdens een dagje opvang, ze waren zich er niet van bewust dat er zo veel met de kinderen werd gedaan en op een dusdanig gestructureerde manier.

Door de wachtlijsten shoppen ouders niet tussen de verschillende aanbieders: ze zijn blij als ze een plek kunnen krijgen. Vaak schrijft men zich bij verschillende aanbieders in en gaat het kind naar de locatie waar het als eerste terecht kan.

Met het ingaan van de nieuwe wet is er niet veel veranderd. Ouders zijn zich wel iets bewuster geworden van de prijs, met name ouders van wie de werkgever de plek betaalde wisten niet wat kinderopvang kostte. Een aantal ouders is vanwege de hoge kosten minder uur opvang gaan gebruiken.

Overstappen gebeurt zelden, in ieder geval niet uit onvrede. Het komt wel voor dat ouders overstappen als er een plek vrijkomt op de locatie waar ze in eerste instantie naartoe wilden.

Potentiële concurrentie

De aanbieders verwachten niet dat er nieuwe aanbieders zullen toetreden in hun gebied. Het vinden van een geschikte locatie is namelijk zeer moeilijk. Tijdens de ontwikkeling van de Vnex-locaties is er onvoldoende rekening gehouden met de ruimte die nodig is voor opvang. Ruimte is daardoor zeer schaars. Door overheidsbemoediging verloopt deze strijd overigens niet altijd even eerlijk. Zo is volgens één van de aanbieders een politieke ingang onontbeerlijk om een kavel te bemachtigen, nieuwe aanbieders hebben hierdoor een fors concurrentienadeel. En al weet een nieuwe toetreders een locatie te bemachtigen, dan staat hem een forse investering te wachten om een verblijf te realiseren dat aan alle regels en voorschriften voldoet. Volgens de aanbieders zijn de investeringen dusdanig groot dat een nieuwe aanbieder die eigenlijk niet kan doen.

De toekomst

De verwachting voor de toekomst is dat de vraag voorlopig nog wel groter blijft dan het aanbod. Dit geldt met name voor de naschoolse opvang, omdat het moeilijk is geschikte ruimte te vinden. Naarmate de vraag gelijk wordt aan het aanbod zal de concurrentie tussen de aanbieders gaan toenemen.

Middelgrote aanbieders krijgen het de komende jaren lastig. Zij zijn waarschijnlijk niet in staat kwaliteit te bieden (door bijvoorbeeld een in-huis-pedagoog, of een gedegen invalpool) waardoor zij de strijd met de grote koepels zullen verliezen. Er staan volgens de aanbieders dan ook nog heel wat fusies en overnames op stapel.

Daarnaast zien sommige aanbieders de opvang samen gaan met de peuterspeelzalen omdat het om een zelfde soort dienst gaat en het wel zo efficiënt is om dat gezamenlijk aan te bieden.