



EINDRAPPORT

Prijsvorming in de markt van kinderopvang

68897 – Openbaar - 3 mei 2023

Bram Berkhout en Leonore Das

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Prijsvorming in de markt van kinderopvang	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Inhoud stelselwijziging	4
1.3 Hoofdvraag en deelvragen	4
1.4 Uitgevoerde werkzaamheden	5
1.5 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	6
Het vraag- en aanbodmodel biedt geen verklaring	6
2.1 Vraag- en aanbodmodel	6
2.2 Toetsing vraag- en aanbodmodel aan empirie kinderopvangmarkt	7
2.3 Tussenconclusie van Berenschot	9
Hoofdstuk 3	10
De marktform van kinderopvang nader bekeken	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Veel vragers en een groeiend aantal aanbieders	10
3.3 Kinderopvang als heterogeen product	14
3.4 Beperkte transparantie	17
3.5 Vrije toe- en uittreding	17
3.6 Tussenconclusie van Berenschot	18
Hoofdstuk 4	19
Prijzetting in de kinderopvangmarkt	19
4.1 Inleiding	19
4.2 De vraagprijs als resultante van kostenposten en omzet	19
4.3 Oudercommissies hebben adviesrecht op prijswijzigingen	20
4.4 Betrokkenheid basisscholen	22
4.5 Ontwikkelingen vraagprijs door de tijd	22
4.6 Empirie over relatie vraagprijs en kosten kinderopvang	23
4.7 Tussenconclusie van Berenschot	27
Hoofdstuk 5	28
Kinderopvangmarkt als koppelingsmarkt	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Over koppelingsmarkten	28
5.3 Is de kinderopvangmarkt een koppelingsmarkt?	29
Hoofdstuk 6	30
Overkoepelende analyse	30
Bijlage 1. Details kosten prognose	31

Prijsvorming in de markt van kinderopvang

1.1 Inleiding

In de branche kinderopvang is veel gaande. Eén van de thema's is het vooruitzicht op 'bijna gratis kinderopvang' dat D66, VVD, CDA en de ChristenUnie in het Coalitieakkoord hebben opgenomen. Met deze wijziging wil het Kabinet Rutte IV verschillende doelen verder versterken, waaronder kansgelijkheid voor alle kinderen en het vergroten van participatie van jonge ouders op de arbeidsmarkt.

Een belangrijke vraag is wat het effect op de prijs van de kinderopvang zal zijn van de beoogde wijziging in de financiering van de kinderopvang. In de media en zeker onder economen lopen de meningen hierover nogal uiteen. Sommige economen verwachten dat de wijziging de vraag naar kinderopvang fors zal doen stijgen met als gevolg een prijsopdrijvend effect op de vraagprijs die aanbieders per uur in rekening brengen bij ouders. Andere economen betwijfelen het veronderstelde één-op-één verband, vooral omdat dit in het verleden bij eerdere stijgingen van de overheidssubsidie aan ouders ook niet is gebeurd.

Naast het voornemen om de kinderopvang (bijna) gratis te maken voor werkende ouders, speelt een discussie over de wijziging van het stelsel. Waar voorheen ouders via de belastingdienst middels een toeslag de inkomensbijdrage ontvingen, denkt men na over andere manieren om ouders financieel tegemoet te komen. Daarbij wordt gedacht aan een stelsel van directe financiering, waarbij de overheid direct aan de aanbieders de vergoeding voor de geleverde opvang betaalt.

De discussie over de prijsvorming is begin 2023 zeker nog niet afgerond. Het is de verwachting dat dit thema zeker nog een rol zal gaan spelen bij (discussies over) de verdere uitwerking van de stelselwijziging. En ook of er een noodzaak is om de vraagprijs die aanbieders van kinderopvang vaststellen, van overheidswege moet worden gereguleerd met bijvoorbeeld een maximumvraagprijs, zoals deze nu al bestaat bij het vaststellen van de kinderopvangtoeslag.

Het is tegen deze achtergrond dat de Brancheorganisatie Kinderopvang aan Berenschot de opdracht heeft gegeven een beknopte analyse uit te voeren op hoe prijsvorming in de markt van de kinderopvang tot stand komt. De essentie van deze analyse zou moeten bestaan uit het toetsen van gangbare economische theorieën in relatie tot prijsvorming aan empirische gegevens over de kinderopvangmarkt. Met de uitkomsten van deze analyse hoopt de Brancheorganisatie Kinderopvang met theoretisch en empirisch onderbouwde argumenten een bijdrage te kunnen leveren aan de discussie rondom het verwachte effect van de stelselwijziging op de prijs van kinderopvang. In deze rapportage doen wij verslag van onze bevindingen.

1.2 Inhoud stelselwijziging

De voornemens van het vierde kabinet Rutte zijn om de kinderopvang voor ouders bijna gratis te maken en over te gaan tot directe financiering van de kinderopvanginstellingen. Deze afspraken uit het coalitieakkoord zijn nog niet omgezet naar definitieve wetgeving. Hieronder hebben we wel een aantal aspecten op een rij gezet over wat de kabinetsvoornemens naar verwachting gaan inhouden. We hebben ons hierbij beperkt tot aspecten die op voorhand van invloed kunnen zijn op de prijsvorming in de kinderopvangmarkt en dus belangrijk zijn voor de analyse die we in dit rapport beschrijven.

Huidige regeling

- De Belastingdienst gaat voor het berekenen van de kinderopvangtoeslag uit van een maximumuurtarief per type opvang (de zogenaamde KOT-tarieven). Voor 2023 is dit voor de KDV (0-4) € 9,12 per uur, voor de BSO € 7,85 en voor gastouderopvang € 6,85.
- Ouders krijgen per kind een kinderopvangtoeslag afhankelijk van hun inkomen en type afgenomen opvang, als percentage van het voor deze type opvang gelende KOT-tarief. Voor de laagste inkomens is dit 96% en betalen ouders dus 4%.
- Kinderopvangorganisaties mogen ouders meer vragen dan de KOT-tarieven. Als kinderopvangorganisaties meer vragen, moeten de ouders dit meerdere voor 100% zelf betalen.
- Er geldt vanuit de overheid geen maximering van het uurtarief dat kinderopvangorganisaties mogen vragen.

Verwachte toekomstige regeling (op basis inhoud coalitieakkoord)

- Er zullen maximumuurtarieven per type opvang (KOT-tarieven) blijven gelden.
- De inkomensafhankelijke toeslag verdwijnt en alle ouders gaan 4% van het KOT-tarief voor hun type opvang betalen aan hun kinderopvangorganisatie (als deze het tarief hanteert dat gelijk is aan het KOT-tarief voor het afgenomen type opvang).
- Als kinderopvangorganisaties een hoger uurtarief hanteren dan de KOT-tarieven, moeten de ouders dit verschil voor 100% zelf betalen. Dus bovenop de 4% van het KOT-tarief dat ze al zelf moeten betalen.
- In het coalitieakkoord is een maximering van het uurtarief van de kinderopvangorganisaties niet opgenomen.
- Kinderopvangorganisaties ontvangen van de overheid van 96% van het KOT-tarief voor elk afgenomen uur kinderopvang (per 1 januari 2025) en van ouders de rest.

1.3 Hoofdvraag en deelvragen

Voor de uitgevoerde analyse hebben we vooraf de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Is er een effect op de prijs van de kinderopvang te verwachten als gevolg van het bijna gratis maken van de kinderopvang voor ouders?

Om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden, hebben we de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn gangbare economische theorieën over prijsvorming?
2. Hoe toepasbaar zijn deze theorieën op de markt van de kinderopvang?
3. In hoeverre kunnen deze theorieën over prijsvorming worden gestaafd door empirie uit de Nederlandse kinderopvang?

4. Welke economische theorie(ën) bieden uiteindelijk de beste verklarende kracht voor de prijsontwikkeling in de kinderopvang?
5. Welke voorspellingen over het effect van de stelselwijziging op de prijsvorming lijken op basis van de inzichten uit de analyse het meest aannemelijk?

Door één van de door ons geraadpleegde wetenschappers (zie volgende paragraaf) is aangegeven dat het niet gaat om verschillende economische theorieën. Er is wel sprake van een continuüm aan markt vormen, met volledige mededinging aan de ene kant en monopolie als andere extreem en oligopolie als een tussenvorm. De economische theorie is echter in essentie steeds dezelfde. Je hebt bedrijven die hun winst maximaliseren onder bepaalde al dan niet institutionele randvoorwaarden, en afhankelijk daarvan krijg je uitkomsten die onder meer afhangen van het aantal bedrijven in de markt. De uitdaging van economen is vervolgens om een markt op de juiste manier te modelleren zodat prijszetting verklaard kan worden.

1.4 Uitgevoerde werkzaamheden

We hebben onze analyse hoofdzakelijk uitgevoerd aan de hand van deskresearch en het analyseren van openbare rapporten en databestanden over de kinderopvangmarkt. Daarnaast hebben we bij de start van onze werkzaamheden met drie wetenschappers oriënterende interviews gehouden over mogelijke economische theorieën die de prijsvorming in de Nederlandse markt van de kinderopvang zouden kunnen verklaren. Het gaat om de volgende wetenschappers:

- Prof. dr. Eric van Damme, Hoogleraar economie aan het CentER for Economic Research, Tilburg University
- Prof. dr. Marco Haan, Hoogleraar Industrial Organization aan de Rijksuniversiteit Groningen
- Prof. dr. A.R. (Adriaan) Soetevent. Hoogleraar Micro Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen

We hebben onze werkzaamheden uitgevoerd in de periode december 2022 en januari 2023.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we als aftrap in op het gangbare theoretische model voor prijsvorming: het vraag- en aanbodmodel. We leggen het model uit en proberen het vervolgens toe te passen op de markt van de kinderopvang. Het hoofdstuk sluiten we af met een tussentijdse conclusie.

Voor een goede landing van de toepassing economische theorieën toetsen we in hoofdstuk 3 in hoeverre de markt van de kinderopvang voldoet aan wat economen als een markt van volkomen concurrentie beschrijven.

Daarna kijken we in hoofdstuk 4 naar hoe prijszetting zich in de markt van de kinderopvang voordoet en hoe dit aansluit bij gedrag van aanbieders dat op basis van theorieën over de markt vormen monopolie en monopolistische concurrentie verwacht mag worden.

In hoofdstuk 5 toetsen we of de kinderopvangmarkt aansluit op het economische concept van een koppelingmarkt en dat dat mogelijk de prijsvorming in de praktijk zou kunnen verklaren.

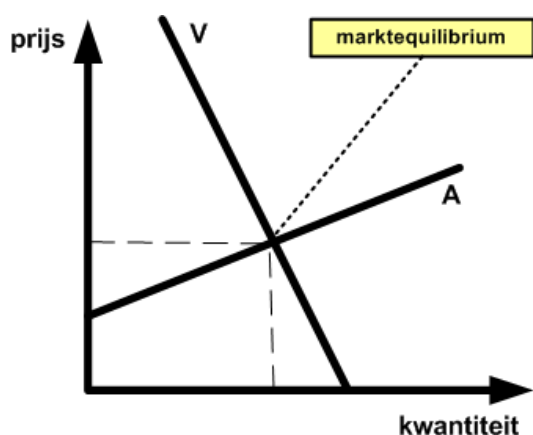
In het laatste hoofdstuk 6 sluiten we af met een overkoepelende analyse.

Het vraag- en aanbodmodel biedt geen verklaring

2.1 Vraag- en aanbodmodel

Het vraag- en aanbodmodel is het meest gangbare economische model om prijsvorming te verklaren. In het model bestaat er een grote groep aanbieders en een groep afnemers van een goed (een situatie van volledige mededinging). De prijs van een product komt op deze competitieve markt tot stand onder invloed van het handelen van deze afnemers en aanbieders. De prijs evolueert hierbij naar dat niveau waar gevraagde en aangeboden hoeveelheden precies aan elkaar gelijk zijn. Als het aanbod groter is dan de vraag, dan blijven de aanbieders met een overaanbod zitten, dat zij enkel zullen kunnen verkopen, indien zij bereid zijn hiervoor een lagere prijs te vragen. Er is in dat geval dus een neerwaartse druk op de prijs. Als de vraag groter is dan het aanbod, dan blijven er nog afnemers vragen naar het product als de totale productie is verkocht. Als zij het product nog willen hebben, zullen zij dan bereid moeten zijn een hogere prijs te betalen, wat wijst op een opwaartse druk op de prijs. Het vraag- en aanbodmodel gaat ervan uit dat de prijs van een product zich gaat stabiliseren in een evenwicht. Simpel gezegd kan in dit punt het gros van de consumenten en producenten zich vinden in de prijs. Er zijn echter in deze situatie altijd nog wel aanbieders die het product ook tegen een lagere prijs hadden willen aanbieden en afnemers die meer dan de evenwichtsprijs hadden willen betalen.

De onderstaande grafiek laat het vraag- en aanbodmodel grafisch zien. De vraaglijn (V) laat zien dat hoe hoger de prijs, hoe minder consumenten er zijn die deze prijs bereid zijn om te betalen (willingness to pay). Het gevraagde aantal producten ligt bij een hogere prijs lager dan bij een lagere prijs. Er blijven echter altijd nog wel consumenten over die wel bereid zijn een hogere prijs te betalen. De aanbodlijn (A) laat juist het omgekeerde zien. Hoe hoger de prijs, hoe meer aanbieders bereid zijn producten op de markt te zetten. De omvang van het aanbod ligt hoger dan bij een lagere prijs.



Figuur 1. Aanbodmodel

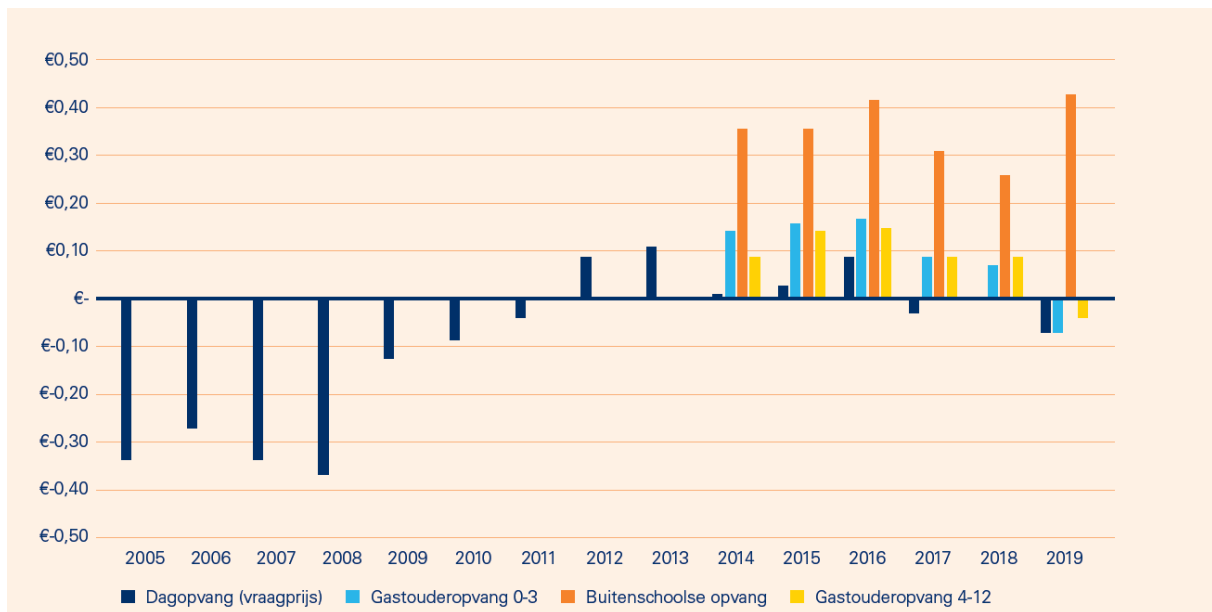
Theoretisch betekent dit model dat bij een ontstaan vraagoverschot de prijs gaat stijgen. Hierdoor vallen er wel steeds meer vragers af die niet bereid zijn om deze hogere prijs te betalen. Bij de hogere prijs zijn er wel weer nieuwe aanbieders die bereid zijn producten aan te bieden. De prijsstijging gaat door totdat er nieuw 'marktruimend' evenwichtspunt wordt bereikt waar het gevraagde en aangeboden gelijk aan elkaar zijn.

Belangrijk is verder te benoemen dat het vraag- en aanbodmodel uitgaat van markten die gekenmerkt worden door relatief veel aanbieders en relatief veel afnemers. En waarbij sprake is van homogene producten. Het model gaat er namelijk vanuit dat afnemers makkelijk van aanbieder kunnen switchen als de prijs van een bepaalde aanbieder hun niet aanstaat.

2.2 Toetsing vraag- en aanbodmodel aan empirie kinderopvangmarkt

De historie van de kinderopvangmarkt geeft geen empirisch bewijs dat de prijs is gaan bewegen om tot een marktruimend evenwichtspunt te komen. Er is de afgelopen decennia vooral sprake geweest van een fors vraagoverschot (of een fors aanbodstekort), terwijl de vraagprijzen rond het maximumtarief zijn blijven bewegen. Zoals onderstaand figuur uit het recent gepubliceerde Kennisdossier Kinderopvang laat zien¹, zijn in de voorbije vijftien jaar de gemiddelde vraagprijs van kinderopvanginstellingen en het KOT-tarief voor dagopvang steeds dichterbij elkaar toegekropen. Waar de vraagprijs in de eerste jaren na de invoering van de Wet Kinderopvang structureel onder het KOT-tarief lag, veranderde dit beeld rond 2012. Als gevolg van de bezuinigingen in 2011 en afname van het gebruik in de periode 2011-2014 werd de vraagprijs voor dagopvang voor het eerst hoger dan het KOT-tarief. Sinds 2017 is het KOT-tarief weer hoger dan de gemiddelde vraagprijs van de aanbieders. De gemiddelde vraagprijs voor de buitenschoolse opvang ligt constant door de jaren heen zo'n € 0,43 hoger dan de maximumprijs voor buitenschoolse opvang.

¹ Zie ook hoofdstuk 6 van het 'Kennisdossier kinderopvang - editie-2022', Berenschot.



Figuur 2. Verschil vraagprijs aanbieder en maximummuurtarief dagopvang en buitenschoolse opvang (kindercentra en gastouderopvang). Positief betekent dat de vraagprijs hoger ligt dan het maximummuurtarief. Ouders betalen dit verschil. (Bron: 'Kennisdossier -editie 2022' Berenschot)

Blijven we binnen het vraag- en aanbodmodel dan is er dus altijd sprake geweest van een situatie waarin er vragers zijn geweest die wel bereid zijn om een hogere prijs te betalen (dus een hogere willingness to pay hadden), toch zijn de prijzen tot nu toe dus vooral rondom het door de overheid gestelde KOT-tarief blijven hangen.

Het is nu de vraag of er met de door het Kabinet Rutte IV voorgestelde verhoging van de kinderopvangtoeslag een heel andere situatie wordt gecreëerd. Het is zeker de verwachting dat de hogere vergoeding invloed zal hebben op de vraag naar kinderopvang. Er zullen ook meer ouders komen die bereid zijn om een hogere prijs te betalen (het kost hun namelijk netto minder). De vraag is echter wat de situatie voor aanbieders die de vraagprijs moeten stellen nu anders gaat maken dan in alle voorgaande situaties, waarin er ook altijd ouders zijn geweest die mogelijk bereid waren om een hogere prijs te betalen.

Interessant is het verband met de hiervoor gestelde vraag, met een analyse die Ed Buitenhek in juni 2022 heeft gemaakt in reactie op een artikel in de ESB (juni 2022) van de hoogleraren Plantenga, Van Huizen en Leseman. Deze auteurs betogen dat er een noodzaak is tot prijsregulering als het kabinet haar wijziging in de financiering van de kinderopvang doorzet. Buitenhek toetst met zijn analyse op prijsontwikkelingen rondom eerdere verruiming door de overheid van kinderopvangtoeslag aan ouders de onderliggende aanname van de hoogleraren voor hun stellingname dat met de door het kabinet beoogde wijziging de verkooptarieven sterk zal doen stijgen. Buitenhek betreft in zijn analyse de periode 2005-2008 waarin door het Rijk destijds ook fors geïnvesteerd is in een hogere kinderopvangtoeslag, waardoor de ouderbijdrage halveerde van gemiddeld 37% naar 18% van het toen geldende KOT-tarief. Die periode lagen de verkooptarieven grotendeels nog ruim onder het geldende KOT-tarief waardoor ouders van extra prijsverhogingen in theorie relatief weinig last zouden hebben gehad. In de redenering van de ESB-auteurs stonden in die periode dus alle seinen op groen voor forse tariefstijgingen van kinderopvangondernemers om zo meer marge te genereren. Buitenhek laat op basis van empirische data zien dat in de periode 2005-2012 de gemiddelde jaarlijkse stijging van de verkooptarieven voor dagopvang 2,7% bedroeg. In die periode met een sterke toename van de kinderopvangtoeslag - vanaf 2005 tot en met 2009 - is dat 2,8%. Geen extreme prijsaanpassingen dus en in 2008 was nog steeds het merendeel van de dagopvang te bekostigen met het maximum toeslagtarief. Buitenhek laat met

empirische gegevens zien dat voor de BSO een vergelijkbaar beeld te geven is voor dezelfde periode, dus zonder extreme prijsaanpassingen in de periode met ruimere subsidies aan ouders. De empirie geeft met andere woorden geen bewijs voor de stelling dat een fors hogere subsidiebijdrage leidt tot een sterke stijging van verkooptarieven die kinderopvangondernemers gaan hanteren. Buitenhek benoemt verder terecht dat er ook in de periode 2005-2009 er, net als nu, al veel private kinderopvangaanbieders in de kinderopvangmarkt actief waren.

2.3 Tussenconclusie van Berenschot

Wij denken dat het vraag- en aanbodmodel geen bruikbaar model is om de prijsvorming in de kinderopvangmarkt te verklaren of te voorspellen. De vraagprijs die kinderopvangbieders vragen, lijkt namelijk niet zijn werk te doen. De empirie laat zien dat vragers en aanbieders niet samen tot die vraagprijs uitkomen, waarbij aanbod en vraag van kinderopvang precies overeenkomen. Dit opmerkelijk omdat je eigenlijk in elke marktform zou verwachten dat de vraagprijzen gaan stijgen bij de wachtlijsten zoals die zich al zo lang in de kinderopvangmarkt voordoen.

In het vervolg van dit rapport gaan we na of we op basis van andere economische theorieën beter kunnen verklaren hoe prijsvorming in de markt van kinderopvang in de praktijk tot stand komt.

De marktvorm van kinderopvang nader bekeken

3.1 Inleiding

Het theoretische vraag- en aanbodmodel dat we behandelden in hoofdstuk 1, gaat uit van een markt van volkomen concurrentie. Een verklaring voor het feit dat het vraag- en aanbodmodel geen goede verklaring geeft voor de prijsvorming in de kinderopvangmarkt, is misschien het feit dat het geen markt van volkomen concurrentie is. In onderstaande figuur geven we kenmerken weer die economen verbinden aan een markt van volkomen concurrentie.

1. Veel vragers/aanbieders	2. Homogene goederen	3. Transparante markt	4. Vrije toe- en uittreding
			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Een vrager of aanbieder heeft geen invloed op de prijs. ■ 'De markt dicteert de prijs': de prijs voor een ondernemer is gegeven. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consumenten ervaren geen verschil tussen goederen... ■ ...en hebben daarom geen voorkeur voor het ene of het andere goed. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vragers en aanbieders zijn op de hoogte van prijzen en verhandelde hoeveelheden. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Iedereen kan de markt betreden. ■ Er zijn geen toetredingsbarrières, zoals benodigde investeringen (kapitaal).

Het figuur maakt duidelijk dat volkomen concurrentie een marktvorm is die gekenmerkt wordt door een groot aantal vragers en aanbieders, homogene goederen, een transparante markt en vrije toe- en uittreding. Bij volkomen concurrentie heeft een individuele aanbieder of vrager in de kern geen invloed op de prijs en is de prijs een gegeven. De aanbieders en vragers zijn 'hoeveelheidsaanpassers'. De prijs is daarbij de doorslaggevende factor wie wat krijgt. In zo'n markt beslist een vrager wat hij wil en als hij het kan betalen, kan hij het krijgen. De prijs doet zijn werk en brengt aanbieders en vragers samen op die prijs waarbij het aanbod en de vraag naar kinderopvang overeenkomen.

3.2 Veel vragers en een groeiend aantal aanbieders

Belangrijke eerste vraag om vast te stellen of de kinderopvangmarkt een markt van volkomen concurrentie is, is de vraag hoeveel aanbieders en vragers er zijn. Kijken we naar het aantal aanvragers, dan blijkt uit het onderzoek dat Regioplan in 2009 voor de toenmalige Nederlandse Mededingsautoriteit deed, dat het aantal kinderopvangaanbieders tussen begin 2007 en eind 2008 fors was toegenomen. Een aanbieder van kinderopvang is een organisatie die op één of meerdere locaties voorzieningen voor kinderdagopvang of buitenschoolse opvang biedt. Voor deze opdracht hebben we deze cijfers geactualiseerd tot 2022 (zie onderstaande tabel). Hieruit blijkt allereerst dat het aantal aanbieders na 2008 fors is doorgroeid tot 2018. Daarna is het aantal organisaties

gestaag afgenomen. Dit terwijl het aantal kindplaatsen na 2018 wel is toegenomen, dat duidt op gemiddeld grotere kinderopvangorganisaties. Uit de weergegeven aantallen blijkt ook dat dat het aantal organisaties dat beide soorten opvang aanbiedt, gestaag toeneemt. Het lijkt erop dat organisaties naast de dagopvang ook buitenschoolse opvang gaan aanbieden.

Tabel 1. Aantal kinderopvangorganisaties (Bron: LRK)

Soort opvang	2007	2008	2014	2018	2022
(Alleen) dagopvang	604	660	1.323	1.207	1.040
(Alleen) buitenschoolse opvang	154	214	271	297	297
(Alleen) gastouderbureau	262	550	401	486	426
Dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureau	164	168	113	99	63
Dagopvang en buitenschoolse opvang	621	723	1.098	1.468	1.473
Dagopvang en gastouderbureau	14	19	12	17	6
Buitenschoolse opvang en gastouderbureau	11	20	13	13	8
Totaal organisaties	1.830	2.354	3.231	3.587	3.313

Interessant is ook dat het aantal gastouders landelijk sinds 2014 fors is afgenomen, wat waarschijnlijk te maken heeft met veranderde eisen aan deze vorm van kinderopvang. Cijfers over aantal gastouders van vóór 2014 waren niet opgenomen in het Regioplan-rapport en waren ook anderszins niet beschikbaar voor onze analyse.

Tabel 2. Aantallen gastouderopvang (Bron: LRK)

Soort opvang	2007	2008	2014	2018	2022
(Alleen) gastouderopvang	NB	NB	27.114	21.282	15.117

De voorgaande tabellen maken duidelijk dat landelijk sinds 2007 het aantal aanbieders van kinderopvang is toegenomen en daarmee in theorie ook de concurrentie van aanbieders ten gunste van de jonge ouder. De markt van kinderopvang is echter bij uitstek een lokale markt, ouders zoeken bij voorkeur kinderopvang in de nabijheid van waar ze wonen. De concurrentie om de ouders vindt daarom ook lokaal plaats. Uit het NMA-onderzoek naar de marktwerking in de kinderopvang (2009) werd al duidelijk dat deze lokale markten qua aantal aanbieders (en daarmee de mogelijke onderlinge concurrentie) niet overal gelijk was. Economen beoordelen de mate van mogelijke concurrentie door te kijken naar de marktconcentratie op de markt, voor kinderopvang dus de lokale markt. Hiervoor hebben zij de zogenaamde C1 en C4-ratio's bedacht. In het Regioplan-rapport uit 2009 zijn deze ratio's berekend voor de lokale kinderopvangmarkten in alle 50.000+ gemeenten. Het C4-ratio staat dan voor het percentage opvangplaatsen dat de grootste vier aanbieders gezamenlijk bieden van het totaal aan in de gemeente beschikbare kinderopvangplaatsen. Zijn er maar vier aanbieders, dan is deze ratio 100%. Wij hebben voor onze analyses deze C4-ratio's opnieuw berekend voor de dagopvang (een van de kinderopvangvormen)

en deze vergeleken met de in het Regioplan-rapport opgenomen ratio's voor 2008. Het resultaat is opgenomen in Tabel 3. In 2022 waren er 90 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Tabel 3. Aandeel 50.000+ gemeenten dat een bepaalde C4-ratio heeft en de gemiddelde C4-ratio voor de markt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en totale markt* (Bron: CBS, LRK)

	Dagopvang		Buitenschoolse opvang		Totale markt	
	2008	2022	2008	2022	2008	2022
C4=100%	13%	0%	22%	2%	9%	0%
80% < C4 ≤ 100%	42%	33%	57%	46%	49%	33%
60% < C4 ≤ 80%	36%	53%	16%	43%	36%	53%
40% < C4 ≤ 60%	6%	9%	3%	6%	3%	9%
20% < C4 ≤ 40%	3%	4%	2%	3%	3%	4%
C4 ≤ 20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gemiddelde C4	80%	74%	88%	79%	82%	74%

*Markt voor kindplaatsen bij een kindercentrum. Gastouders worden hier vanzelfsprekend niet in meegeteld.

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat in 2008 in 13% van de gemeenten de vier grootste aanbieders 100% van de markt voor kinderopvang in handen hadden. In 2022 was hier in geen enkele gemeente sprake van. Het aantal gemeenten waarin de vier grootste aanbieders tussen de 80 en 100% van de markt bedienen, is ook fors afgenomen van 42% van de 50.000+gemeenten naar 33%. De markt voor de buitenschoolse opvang laat eenzelfde tendens zien, zij het dat in 2022 nog in 2% van de 50.000+ gemeenten 100% van de markt in handen is van maximaal vier aanbieders. Dit alles wijst erop dat in de grotere gemeenten er meer kinderopvangorganisaties zijn gekomen en de marktconcentratie is afgenomen. De marktomstandigheden zijn dus veranderd en daarmee is er – in ieder geval in theorie – meer concurrentie tussen aanbieders.

Eenzelfde vergelijking hebben we gemaakt door voor 50.000+ gemeenten te kijken naar de marktmacht van de grootste aanbieder (het zogenaamde C1-ratio). Indien de C1-ratio 100% is, is deze aanbieder een 'monopolist' en ouders hebben dan – behalve eventueel te reizen naar een andere gemeente – geen alternatief.

In de markt van de dagopvang bleek in 2008 dat er geen gemeentes waren, waar het aanbod van kindplaatsen beperkt was tot één aanbieder. In 2022 is de marktmacht van de grootste aanbieder verder afgenomen, ook uit de analyse op de C1-ratio blijkt dat ouders steeds meer te kiezen hebben in de dagopvang. Voor de buitenschoolse opvang geldt hetzelfde: ouders hebben een keuzemogelijkheid. En andersom geldt daarmee dat er geen sprake is van dat een enkele aanbieder in een gemeente bepalend is voor het aanbod, en mogelijk ook de prijs van dit aanbod.

Tabel 4. Aandeel 50.000+ gemeenten dat een bepaalde C1-ratio heeft en de gemiddelde C1-ratio voor de markt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en totale markt (Bron: CBS, LRK)

	Dagopvang		Buitenschoolse opvang		Totale markt	
	2008	2022	2008	2022	2008	2022
C1=100%	0%	0%	2%	0%	0%	0%
80% < C1 ≤ 100%	6%	0%	22%	4%	9%	0%
60% < C1 ≤ 80%	24%	13%	27%	20%	30%	13%
40% < C1 ≤ 60%	39%	39%	30%	40%	31%	39%
20% < C1 ≤ 40%	27%	40%	16%	31%	25%	40%
C1 ≤ 20%	5%	8%	3%	4%	5%	8%
Gemiddelde C1	50%	43%	60%	47%	54%	43%

Overall kan gesteld worden dat over de periode sinds de invoering van de marktwerking het aantal kinderopvangorganisaties fors is toegenomen. Door het groeiend aantal voorzieningen neemt de afstand tot een kinderdagopvang voor ouders af. Onderstaande tabel geeft de gemiddelde afstand in kilometers weer tot het dichtstbijzijnde kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening in de periode 2007 tot 2020.

Tabel 5. Gemiddelde afstand tot dichtstbijzijnde kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang vanaf woning ouders, 2007-2020 (bron: CBS)

Onderwerp	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kinderdagverblijf													
Afstand in km	1,3	1,2	1,1	1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Aantal binnen 1 km	1,5	1,6	1,9	2,2	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7	3,6	3,6	3,6
Aantal binnen 3 km	9,5	10,6	11,9	14,2	15,7	15,4	15	15,3	15,4	16,8	22	22,5	22,2
Aantal binnen 5 km	20,6	22,8	25,8	30,8	34,2	33,4	32,5	33,2	33,3	36,5	48,3	49,4	48,9
Buitenschoolse opvang													
Afstand in km	1,3	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Aantal binnen 1 km	1,2	1,8	2	2,3	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,5	2,6	2,6
Aantal binnen 3 km	7,4	10,8	12,2	14	15	14,2	13,3	13	13,3	13,7	15,1	15,6	16
Aantal binnen 5 km	16,3	23,7	26,7	30,5	32,9	31	29,1	28,7	29,2	30,1	33,4	34,6	35,6

In 2007 lag het dichtstbijzijnde kinderdagverblijf voor ouders op 1,3 kilometer vanaf hun woning. Door de groei in het aantal voorzieningen is deze afstand door de jaren heen steeds verder gedaald. In 2020 bedraagt de gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf voor ouders 600 meter.

Bij buitenschoolse opvang zien we dezelfde ontwikkeling. In 2020 is de gemiddelde afstand tot een buitenschoolse opvangvoorziening vanaf de woning 700 meter, waar dit in 2007 nog 1,3 km betrof.

De keuzemogelijkheden voor ouders nemen daarbij toe.

Binnen een straal van 3 kilometer kunnen ouders nu gemiddeld kiezen uit meer dan 22 kinderdagverblijven, waar dit in 2007 nog 9 voorzieningen betrof. Binnen een straal van 5 km heeft men nu zelfs de keuze uit bijna 50 kinderdagverblijven: meer dan een verdubbeling ten opzichte van twaalf jaar geleden. Ook het aantal buitenschoolse opvangvoorzieningen in de buurt is toegenomen. Binnen een straal van 3 kilometer kunnen ouders nu kiezen uit ruim 16 voorzieningen voor buitenschoolse opvang, waar dit aantal in 2007 nog ruim 7 bedroeg. Voor de buitenschoolse opvang is binnen een straal van 5 km het aantal voorzieningen meer dan verdubbeld.

Ondanks het feit dat de keuzemogelijkheden van ouders voor een aanbieder fors vergroot zijn, kan volgens ons nog niet gesteld worden dat er in de lokale markten van kinderopvang zoveel aanbieders zijn dat de aanbodkant voldoet aan de marktform van volkomen concurrentie. Aan de vraagkant is er volgens ons wel sprake van zoveel verschillende vragers, dat individuele ouders geen invloed hebben op de prijs.

3.3 Kinderopvang als heterogeen product

Er zijn in Nederland in 2022 3.410 geregistreerde kinderopvangaanbieders die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dagopvang, BSO, peuteropvang en gastouderopvang. Al deze aanbieders zijn gebonden aan dezelfde strikte landelijke kwaliteitseisen. Kinderopvang als product moet dus bij alle aanbieders minimaal hieraan voldoen, en in zoverre is het product in theorie homogeen. Het staat aanbieders echter vrij om extra kwaliteit te bieden *bovenop* de minimale eisen die de Wet kinderopvang aan de kwaliteit stelt. In de praktijk gebeurt dat ook, aanbieders proberen hun aanbod van elkaar te laten verschillen door extra kwaliteit aan hun aanbod mee te geven om zo ouders te verleiden. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met kleinere groepen, extra scholing aan hun pedagogisch medewerkers, extra activiteiten, ander eten, afwijkende huisvesting et cetera. Hierdoor is het product kinderopvang bij uitstek een heterogeen product.

Heterogene producten betekent in theorie dat er ook meer mogelijkheden voor aanbieders zijn om in de vraagprijs van elkaar te verschillen. In de praktijk gebeurt dit ook, er doen zich prijsverschillen voor tussen de verschillende aanbieders. Er zijn op lokaal niveau goedkope en duurdere aanbieders. In economische termen kan gesteld worden dat er sprake is van marktsegmentering en dat biedt mogelijkheden tot prijsdifferentiatie. Als Nederland wordt opgedeeld in de regio's Noord, Zuid, West en Midden/Oost, dan zijn er op basis van de gemiddelde vraagprijs per uur per opvangtype gemiddeld genomen geen duidelijke verschillen ('Regiorapport, Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, 2020'). Die verschillen komen pas naar boven als onderscheid gemaakt wordt naar de goedkopere en duurdere segmenten. De goedkoopste in de regio Zuid zijn goedkoper dan de goedkoopste locaties in de regio's Noord en West, maar de duurste locaties liggen ook in de regio Zuid, hoewel er daar relatief wel minder van zijn. Een ouder die in de regio Noord voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar opvang zoekt, is duur uit en heeft weinig alternatieven, omdat de meeste buitenschoolse opvang in dat dure segment valt. Ouders in de regio West lopen tegen ditzelfde fenomeen aan voor de kinderdagopvanglocaties.

In de verschillen tussen stedelijk en landelijk gebied is eenzelfde patroon te zien. Gemiddeld genomen is er tussen landelijk en stedelijk geen verschil, maar als gekeken wordt naar de duurste en goedkoopste locaties, is de opvang in het stedelijk gebied duurder. Deze analyse maakt verder geen onderscheid naar de stedelijke en landelijke gebieden per regio.

Uit onderzoek in de groeiperiode in de beginjaren na 2005 bleek echter dat een lage uurprijs voor ouders nauwelijks een keuzemotief is voor een aanbieder: nabijheid en beschikbaarheid waren verreweg de belangrijkste factoren ('Marktwerking in de kinderopvang, Regioplan 2009'). Daarna spelen in sterke mate subjectieve factoren als aardige en bekwame leidsters en veel speelruimte een belangrijke rol in het keuzeprocess.

Uit het Kennisdossier kinderopvang 2022 blijkt wel dat ouders gevoelig zijn voor de prijs van de kinderopvang in het algemeen. Een afname van het aandeel dat ouders zelf moeten betalen, zorgde in de periode 2006-2009 voor een sterke toename in het gebruik van opvang. Als gevolg van de lagere kosten voor de ouders stegen de kosten voor de overheid voor de kinderopvangtoeslag ook explosief. Met het ingrijpen op het budget in de jaren hierna door een verlaging van de vergoeding nam het aandeel dat ouders zelf moeten betalen voor opvang toe. Onder invloed hiervan neemt het gebruik van opvang weer af, met name in de dagopvang. Deels heeft dit te maken met lagere werkgelegenheid in deze periode, maar deels zijn ouders opvang ook anders gaan organiseren. Nu de vergoeding voor ouders de afgelopen jaren weer is verruimd, neemt ook het gebruik van opvang weer toe. Toch neemt de SER juist een daling waar van gebruik bij de inkomensgroepen tot anderhalf keer modaal en de hogere inkomensgroepen (SER, 2021). De betaalbaarheid en alternatieven zijn hiervan de oorzaak.

In zijn algemeenheid speelt bij de keuze om kinderopvang in te kopen ook het economische begrip van substitutie. Het gaat dan vaak om uitruil tussen formele kinderopvang en zelf voor een kind zorgen of informele kinderopvang regelen. Voor een werkende ouder met een redelijk salaris kost een uur formele kinderopvang netto een bepaald bedrag, maar een uur minder werken kost hem of haar netto ook bepaald bedrag aan inkomen. Economische theorieën gaan vaak uit van rationeel handelen van individuen en dat dus het verschil tussen de nettokosten van kinderopvang en een uur minder werken bepaalt hoeveel opvang iemand gaat inkopen. In dit verband zou het de verwachting zijn dat puur door het (zeker voor ouders met hogere inkomens) fors goedkoper worden van een uur kinderopvang, de netto arbeidsparticipatie als gevolg van de voorgenomen stelselwijziging fors zal toenemen. Het CPB heeft in 2020 een analyse uitgevoerd waaruit dit niet blijkt. Zie het kader op de volgende pagina.

Bij bovenstaande puur economische benadering past een nuance. De keuzes van personen om meer kinderopvang af te gaan nemen en meer te gaan werken, zullen niet alleen beïnvloed worden door financiële factoren. Ook iemands voorkeuren spelen hierbij een rol. In de arbeidseconomie kennen we bijvoorbeeld het fenomeen van 'backward bending supply curve': hoger loon leidt soms juist tot minder arbeidsaanbod omdat het ook betekent dat personen zich meer vrije tijd kunnen permitteren.

CPB-doorrekening

Op verzoek van de ministeries van OCW en SZW heeft het CPB in het najaar van 2020 een analyse gemaakt van de effecten van drie alternatieve inrichtingen van het stelsel voor ondersteuning van huishoudens met jonge kinderen.² Een van doorgerekende alternatieven is het voorstel dat in het regeerakkoord is opgenomen, namelijk dat de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk en vastgesteld wordt op 96%. Het gedeelte boven de maximum uurprijs blijft voor eigen rekening. De arbeidseis om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag verandert niet (bij paren moeten beide partners werken of deelnemen aan een traject naar werk). Het budgettaire beslag bedraagt 2,0 mld euro. Daarnaast wordt 0,1 mld euro geïntensiveerd in collectivisering van de eerste week geboorteverlof en een vereenvoudiging van verlofregelingen. Om deze maatregelen te dekken, wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) afgeschaft (een lastenverzwaring van 1,5 mld euro) en de Aof-premie voor werkgevers met 0,6 mld euro verhoogd.

Dit beleidspakket verlaagt volgens het CPB de structurele werkgelegenheid met 0,2%. Het verhogen van de kinderopvangtoeslag maakt werken lonender en stimuleert ouders om (meer) te gaan werken. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de IACK werken voor ouders van jonge kinderen minder aantrekkelijk maakt. Het negatieve effect van het afschaffen van de IACK domineert het positieve effect van de hogere kinderopvangtoeslag. De IACK is gericht op alleenstaanden en tweeverdieners met jonge kinderen (vaak vrouwen), een groep die relatief sterk reageert op financiële prikkels. De IACK is per euro effectiever in het stimuleren van het arbeidsaanbod dan de kinderopvangtoeslag. Een hogere kinderopvangtoeslag leidt namelijk ook tot substitutie van informele naar formele opvang. Dit extra gebruik van formele kinderopvang zorgt voor additionele budgettaire kosten, waardoor het effect op het arbeidsaanbod per euro subsidie afneemt. Wanneer kinderopvang vrijwel gratis wordt voor alle inkomens, speelt dit substitutie-effect nog sterker. De budgettaire kosten van substitutie van informele door formele opvang nemen disproportioneel toe wanneer de ouderbijdrage erg laag wordt. Ouders gaan dan formele kinderopvang gebruiken om andere redenen dan arbeidsparticipatie. Ook de verhoging van de werkgeverslasten heeft een (beperkt) negatief effect op de werkgelegenheid.

De extra werkgelegenheid die wordt gerealiseerd door de hogere vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag (+0,2%) is niet voldoende om het verlies aan werkgelegenheid door het afschaffen van de IACK en de hogere werkgeverslasten (-0,4%) te compenseren. Per saldo resulteert een negatief effect op de werkgelegenheid van -0,2%.

² Notitie Doorrekening scenario's kindvoorzieningen, december 2020. CPB.

3.4 Beperkte transparantie

Een derde kenmerk van volkomen concurrentie is transparantie in de markt. Vragers en aanbieders zijn volledig op de hoogte van de prijzen, verhandelde hoeveelheden en de kenmerken van het product. Uit studies blijkt dat in de markt van de kinderopvang de transparantie voor ouders in ieder geval niet volledig is. In het al eerder genoemde Regioplan-rapport (2009) viel al te lezen dat ouders destijds wel voldoende informatie hadden om kinderopvanginstellingen op uurprijs te vergelijken, maar dat dit voor hen een stuk lastiger was op kwaliteit. Dit komt omdat het product niet homogeen is van inhoud, maar er qua kwaliteit een grote variatie is in het aanbod. Hierover is vaak beperkt informatie beschikbaar, zeker voor ouders als het gaat om subjectieve kenmerken zoals de relatie met de leidsters. Kwaliteitsverschillen zijn van buiten niet altijd goed te beoordelen, die ervaar je pas als je klant bent. Kinderopvang is een vertrouwensgoed. Destijds is geconcludeerd door de onderzoekers dat dit beperkend werkt in de selectie van een kinderopvanginstelling voor je kind (je moet het hebben van verhalen van andere ouders), zeker als het gaat om het switchen van de ene naar de andere instelling. Een belangrijk kwaliteitsaspect, dat zelfs in wettelijke eisen is vastgelegd, is immers niet voor niets het vaste-gezichtencriterium op de groep. Dit maakt het ook onlogisch dat ouders makkelijk en snel gaan switchen als bijvoorbeeld de eigen instelling de uurprijs gaat verhogen.. Het is onze verwachting dat de kinderopvangmarkt ook nu nog niet volledig transparant is voor ouders.

Daarbij speelt dat er ook op dit moment nog steeds wachtlijsten zijn in sommige gemeenten en switchen überhaupt niet echt mogelijk is. Sommige ouders zijn al blij een plek te hebben. In economische termen kan gesteld worden dat ouders door beperkt inzicht in kwaliteitsverschillen tussen aanbieders en het bestaan van wachtlijsten als het ware 'locked in' zijn. In theorie zou dit ondernemers veel ruimte moeten geven in hun prijszettingsbeleid. Locked out zijn de ouders die op de wachtlijsten staan.

Uit recent onderzoek is ook gebleken dat een klein deel van de ouders ook het stelsel van de kinderopvangtoeslag als ingewikkeld en onvoldoende transparant ervaren. Niet alleen is het aanvragen van de toeslag lastig, maar ook is niet duidelijk hoe de definitieve toeslag precies berekend is. De aanvraag zelf vraagt administratie. Ook is het taalgebruik niet voor iedere ouder makkelijk te volgen (LKK, 2020). Voorgaande draagt eraan bij dat voor niet alle ouders goed en snel genoeg duidelijk is welk deel van de vraagprijs van een instelling men nu zelf moet betalen.

3.5 Vrije toe- en uittreding

De Wet kinderopvang uit 2005 bood private aanbieders de mogelijkheid tot de markt toe te treden en kinderopvangaanbod te realiseren. Hierdoor werd in korte tijd een verdubbeling in capaciteit gerealiseerd. Het aantal houders van voorzieningen is door de tijd lang gestegen. Met name tussen 2005 en 2010 zijn veel nieuwe aanbieders toegetreden tot de markt. De afgelopen jaren zien we consolidatie. Het totale aantal houders neemt af en het aantal (zeer) grote houders stijgt. Deze schaalvergroting lijkt samen te hangen met aangescherpte kwaliteitsregelgeving, die eisen stelt aan de investeringen die een aanbieder moet doen. De huidige markt bestaat daarmee uit een groot aantal kleine houders en een klein aantal (zeer) grote houders. De grote houders zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de capaciteit en de toename hiervan. Dat geldt ook voor het specifieke aanbod van voorschoolse educatie voor kinderen met (risico op) onderwijsachterstand. Traditioneel gebeurt dit vooral veel door (grote) not-for-profit aanbieders, maar in de afgelopen jaren neemt met name het aantal grote for-profit aanbieders dat voorschoolse educatie aanbiedt sterk toe. Op basis van voorgaande past de conclusie dat er in de markt van kinderopvang sprake is van vrije toe- en uittreding.

Er zijn echter in de markt wel degelijk toetredingsbarrières. De meest duidelijke is dat alle aanbieders, ook die willen toetreden tot de markt, gebonden zijn aan dezelfde strikte landelijke kwaliteitseisen. Het voldoen aan deze kwaliteitseisen brengt (initiële) kosten met zich mee. Het Regioplan-rapport uit 2009 geeft nog een aantal andere belangrijke toetredingsdrempels die ondernemers destijds ervaarden, die er volgens ons nog steeds zijn. Dat zijn het vinden van een geschikte locatie, hoge investeringen, een relatief lange terugverdienperiode en het vinden van geschikt personeel.

3.6 Tussenconclusie van Berenschot

Kijken we naar de economische theorie over markt vormen, dan maakt dit hoofdstuk duidelijk dat de kinderopvangmarkt niet voldoet aan de kenmerken van een markt van volkomen concurrentie. Er kan veel eerder gesteld worden dat in de lokale kinderopvangmarkten de marktconcentratie is afgenomen. De markt vorm verschuift van monopolie naar monopolistische concurrentie.

Hieronder zetten we de kenmerken van deze twee markt vormen uiteen, waarbij vooral de vanuit deze markt vormen verwachte invloed van aanbieder(s) op de vraagprijs voor onze analyse interessant is. In de slotparagraaf van het volgende hoofdstuk zetten we uiteen of de prijsvorming in de kinderopvangmarkt op basis van deze markt vormen verklaard kan worden. Om dit te doen, gaan we in het volgende hoofdstuk eerst in op de vraag hoe een ondernemer zijn prijzen zet voor zijn kinderopvangproduct.

Monopolie:

- Er is maar één aanbieder van een product. Het marktaandeel is dan 100%.
- Omdat er geen concurrentie is, kan de enige aanbieder zelf de prijs van een product bepalen.
- Toetreding tot de markt is lastig.

Monopolistische concurrentie:

- Er zijn veel aanbieders van een heterogeen product. Het is daardoor mogelijk voor producenten om zelf de prijs van hun product te bepalen.
- De transparantie is laag.
- Toetreding van de markt is gemakkelijk.

Prijszetting in de kinderopvangmarkt

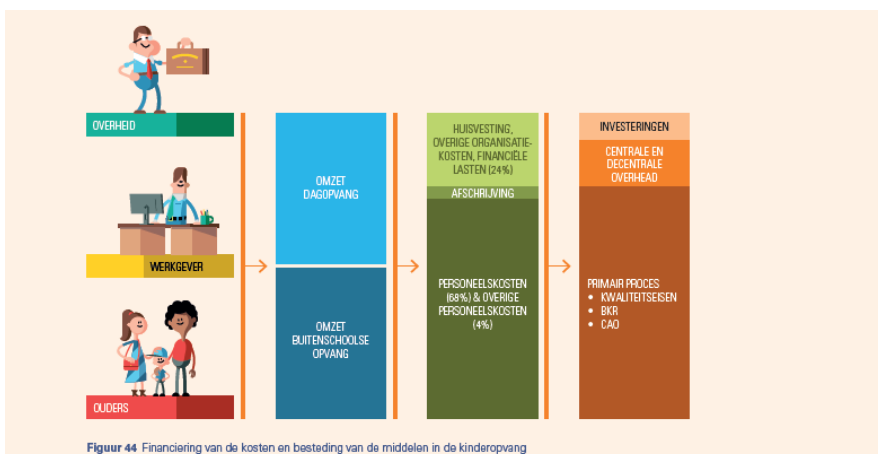
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe een kinderopvangorganisatie of locatie tot haar uurprijs komt, en hoe vrij de ondernemer daarin is. Ook beschrijven we in het hoofdstuk onze poging om op basis van empirische data zicht te krijgen op de relatie tussen kosten en de vraagprijs voor kinderopvang.

4.2 De vraagprijs als resultante van kostenposten en omzet

Kinderopvangorganisaties bepalen ieder jaar hun prijs per uur (vraagprijs per uur). Dit is de prijs die ouders betalen. Deze vraagprijs is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de regio/stad waar de opvang zich bevindt, de organisatiegrootte en de huidige vraag naar kinderopvang. De kinderopvangorganisatie mag een hoger uurtarief rekenen dan het KOT-tarief. In dat geval betalen ouders een groter deel zelf.

Bij het bepalen van de vraagprijs zal een ondernemer rekening houden met aan de ene kant zijn uitgaven en aan de andere kant de inkomsten. De kosten die kinderopvangaanbieders maken voor het aanbieden van opvang worden vaak uitgedrukt in een zogenaamde kostprijs: de totale kosten voor de aanbieder per uur opvang. In onderstaand figuur uit het meest recente kennisdossier kinderopvang staat de kostprijs van de kinderopvang weergegeven, in relatie tot financiering en omzet.



De kosten die gemaakt worden, zijn voor het grootste deel voor de uitvoering van het primair proces, de opvang zelf. Het gaat hierbij om (overige) personeelskosten. Andere kosten hebben betrekking op afschrijving, huisvesting, overige organisatiekosten en financiële lasten. Deze kosten liggen voor het merendeel vast door externe, niet door de aanbieder te beïnvloeden eisen. Denk aan wettelijke kwaliteitseisen, waarvan de opvolging door de toezichthouder (GGD en inspectie)

wordt gecontroleerd en aan afspraken over beloning die vastliggen in de cao. Afhankelijk van de regio waarin de opvang wordt aangeboden, zijn de kosten voor de huisvesting hoger (Randstad) of lager. De kosten voor de overhead zijn noodzakelijk voor de sturing van de organisatie en de logistiek van het primair proces.

De variabele kosten van een kinderopvanginstelling hangen samen met het aantal groepen, dat betreft voornamelijk personele lasten, activiteitenbudgetten en het ruimtegebruik dat hiermee verband houdt. De samenhang van de variabele kosten met het aantal groepen – en niet met het gebruik – maakt dat deze alleen variëren met het openen en sluiten van een groep. Fluctuaties in het gebruik hebben dan ook direct invloed op het rendement. De overige kosten zijn grosso modo vaste kosten, die niet direct meegroeien met het aantal locaties, maar wel gerelateerd zijn aan de omvang van de organisatie.

De kosten van de kinderopvang (en dus het rendement dat behaald kan worden) wordt naast de keuzes in de eigen bedrijfsvoering sterk bepaald door de gestelde eisen. De hiervoor beschreven kostenstructuur leidt dus tot een vraagprijs, die de variabele en vaste kosten van de organisatie moet dekken en is eveneens afhankelijk van hoeveel inkomsten de kinderopvangorganisatie binnenkrijgt; de omzet. Ook dit bedrag hangt af van verschillende zaken die per organisatie en/of locatie kunnen verschillen. Kinderopvangorganisaties genereren de meeste inkomsten uit het aantal verkochte kindplaatsen, maar genereren soms ook overige inkomsten (tussenschoolse opvang (tso), eigen bijdrage, sponsoring) of ontvangen subsidies voor bijvoorbeeld hun rol in de (voor-) en vroegschoolse educatie.

Kinderopvang is een lokale markt, prijsverschillen per wijk

De ruimte die de kinderopvangorganisatie heeft om een hoger uurtarief te rekenen dan het KOT-tarief, hangt in de praktijk ook af in hoeverre de ouders die zij bedient de financiële ruimte hebben om zelf veel bij te dragen aan de opvang van het kind. Omdat kinderopvang een lokale markt is (ouders zoeken in principe niet verder dan 5 kilometer van hun huis), is de economische structuur van de wijk waarin een kinderopvang gevestigd medebepalend voor de ruimte om een vraagprijs te vragen boven het KOT-tarief. Voor kinderopvangorganisaties in gebieden met bijvoorbeeld veel ouders met lage inkomens is deze ruimte er vaak niet of veel minder groot, voor kinderopvangorganisaties in rijke buurten geldt het tegenovergestelde. Voorgaande betekent ook dat kinderopvangondernemers in wijken met lage inkomens vaak ook niet de ruimte zien om extra kwaliteit te bieden, de hogere vraagprijs die zij hiervoor nodig hebben zou een probleem vormen voor hun clientèle.

In onze oriënterende interviews met de wetenschappers is aangegeven dat voorgaande ook vanuit de economische theorie te onderbouwen is. Zij gaan ervan uit dat voor ouders met een laag inkomen een hogere prijselasticiteit geldt voor kinderopvang dan voor ouders met een hoog inkomen. Concreet betekent dit dat bij een zelfde prijsstijging in wijken met lagere inkomens meer ouders de kinderopvang gaan opzeggen dan in een wijk met hogere inkomens. Ondernemers zullen daarmee rekening houden en in wijken met ouders met een hoge prijselasticiteit terughoudender zijn met het verhogen van de prijs.

4.3 Oudercommissies hebben adviesrecht op prijswijzigingen

Een bijzonder kenmerk van de kinderopvangmarkt is dat artikel 1.60 lid 5 van de Wet kinderopvang is vastgelegd dat oudercommissies adviesrecht hebben op wijzigingen in de prijs van de kinderopvang. Dit betekent dat de houder iedere prijswijziging aan de oudercommissie moet voorleggen voor advies. De wet zegt bovendien dat de houder de oudercommissie op tijd alle

informatie geeft die de oudercommissie nodig heeft om een prijswijziging te kunnen beoordelen en een goed advies te kunnen geven. En als de oudercommissie daar om vraagt, moet de houder deze informatie ook schriftelijk geven. Om als oudercommissie een wijziging in de uurprijs te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk dat men weet hoe een ondernemer de uurprijs heeft opgebouwd en wat de onderbouwing is van de voorgenomen prijswijziging.

De kinderopvangondernemer hoeft het overigens niet eens te zijn met het advies van de oudercommissie. En hij mag de prijs toch verhogen als dit noodzakelijk is om kinderopvang van goede kwaliteit te kunnen (blijven) bieden. Maar dan moet de houder dit wél schriftelijk goed kunnen uitleggen aan de oudercommissie. In de Wet kinderopvang staat namelijk ook dat 'de houder mag pas van het advies van de oudercommissie afwijken als dit advies aantoonbaar in strijd is met het belang van de kinderopvang.' Doet hij dit niet, dan overtreedt hij de Wet kinderopvang.

Kinderopvangondernemers kunnen er overigens ook voor kiezen om hun hogere kosten niet te dekken door een aanpassing van de vraagprijs, maar door het aantal verplicht af te nemen contracturen te verhogen.

Indien een oudercommissie er met een kinderopvangondernemer niet uitkomt, kan deze naar het Klachtenloket of de Geschillencommissie Kinderopvang gaan of een melding doen bij de GGD dat de ondernemer niet juist omgaat met het adviesrecht.

In verschillende interviews/gesprekken over prijsvorming in de markt van kinderopvang is aangegeven dat de mogelijkheden om prijzen aan te passen ook sterk 'ingeperkt' worden door het feit dat ouders vaak voor een lange tijd klant zijn (soms vanaf dat een kind een paar maanden is totdat het kind naar de middelbare school gaat). Gezien deze meerjarige relatie tussen de ouders en de kinderopvanginstelling, zullen weinig ondernemers de ruimte zien om forse en moeilijk vanuit kostenstijgingen te verklaren prijsstijgingen door te voeren. Door geïnterviewde wetenschappers is hierbij aangegeven dat hierbij mogelijk ook meespeelt dat een ondernemer rekening zal houden met wat te grote prijsstappen zal doen met zijn lange-termijnreputatie. Daarnaast zullen kinderopvangondernemers bij het verhogen van hun vraagprijs, zoals hiervoor ook al is aangegeven, rekening houden met of ze ouders met hoge of lage inkomens bedienen. Tot slot zal een ondernemer willen nagaan wat concurrenten in zijn directe omgeving gaan doen. Omdat er vaak relatief weinig aanbieders zijn, is het voor de ondernemer in theorie goed mogelijk om het prijsbeleid van zijn concurrenten te volgen.

Kinderopvangondernemers hebben in theorie ook een andere manier dan een verhoging van hun vraagprijs om gestegen kosten te dekken, namelijk door het verplicht af te nemen uren in het contract met ouders te verhogen. Ten tijde van het Regioplan-onderzoek waren er signalen in de media dat kinderopvangondernemers dit deden omdat ouders (zeker met lagere inkomens) er dan minder van zouden merken dan een verhoging van de vraagprijs. Voor de extra uren ontvangen ouders toch ook gewoon een vergoeding op basis van het KOT-tarief. De onderzoekers van Regioplan hebben destijds geen bewijs kunnen vinden van buitenproportionele kostenstijgingen voor ouders als gevolg van een *toename* van het aantal contracturen behorend bij een kindplaats.

Overigens is het aantal opvanguren waarover KOT ontvangen kan worden beperkt tot 230 uur per maand (gemiddeld 53 uur per week). De uren die in het contract met de kinderopvang staan, zijn daarbij leidend. Als dit contract binnen deze 230 uur blijft, mag de ouder hierover de toeslag volledig declareren. Tot en met 2022 werd er wel een koppeling gewerkte uren (KGU) gehanteerd tussen het aantal uren kinderopvangtoeslag waar ouders aanspraak op kunnen maken en het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder (deze aanspraak was voor de BSO al verruimd tot 140 procent van de gewerkte uren). Per 1 januari 2023 is de KGU losgelaten.

4.4 Betrokkenheid basisscholen

In één van onze oriënterende interviews met de wetenschappers is aangegeven dat ook vanuit basisscholen impliciet toezicht kan worden verwacht op het prijszettingsbeleid van een kinderopvangondernemer. Dit geldt dan specifiek voor de buitenschoolse opvang (BSO). De BSO is bedoeld voor kinderen die naar de basisschool gaan. Iedere basisschool is verplicht om voor- en naschoolse opvang aan te bieden, als ouders daarom vragen.³ Meestal geven scholen dit uit handen en wordt de buitenschoolse opvang geregeld door een kinderopvangorganisatie. Zeer regelmatig biedt de school ook de mogelijkheid aan de ondernemer aan om de BSO te organiseren. Op basis van de zorgplicht van scholen kan redelijkerwijs verwacht worden dat scholen er ook prijs opstellen dat aanbieders de vraagprijzen niet te hoog maken. Men zal voor iedereen toegankelijke BSO belangrijk vinden. In de praktijk blijkt dit echter geen gespreksonderwerp te zijn.

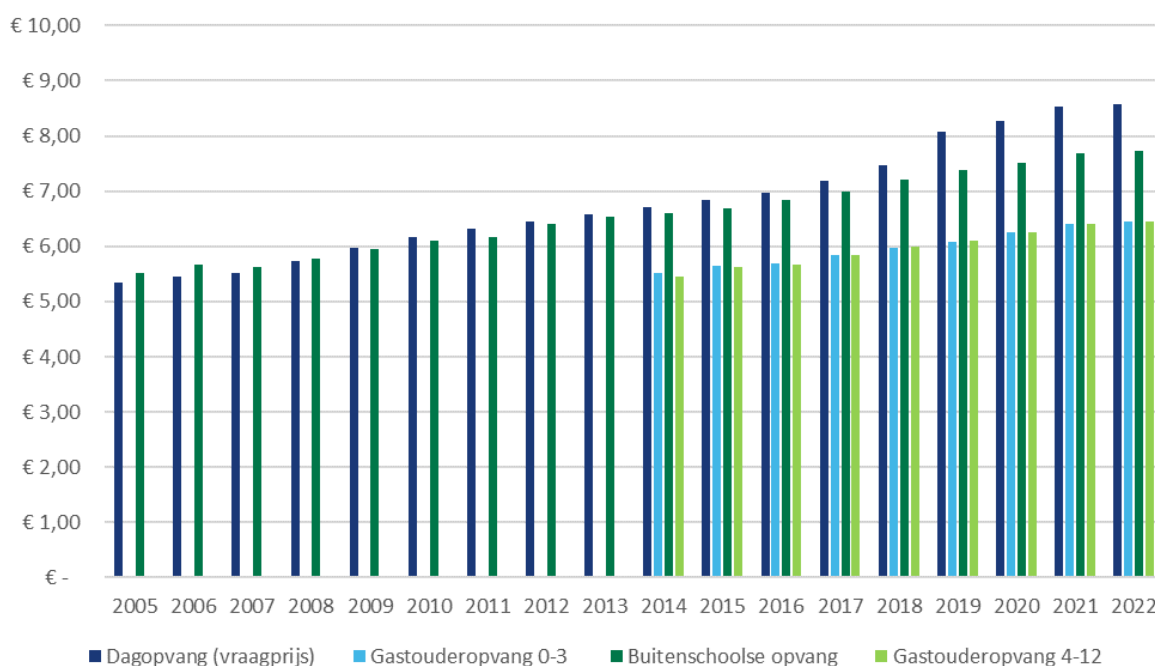
4.5 Ontwikkelingen vraagprijs door de tijd

De ontwikkeling van de absolute gemiddelde vraagprijs is weergegeven in onderstaand figuur⁴. Uit het figuur blijkt dat de vraagprijs zich sinds 2005 geleidelijk heeft ontwikkeld, maar laat wel verschillen zien per opvangsoort. De vraagprijs van de kinderdagopvang vertoont in de laatste jaren een sterkere stijging dan de andere opvangsoorten. In de periode tot 2018 was de gemiddelde stijging per jaar zo'n 2%. De vraagprijs per opvanguur voor de dagopvang is in 2018 en 2019 met gemiddeld 5% gestegen (respectievelijk 4% en 7%). Dit hangt samen met benodigde investeringen als gevolg van de aanpassing van de kwaliteitseisen van 2018 en met name de beroepskracht-kindratio (BKR) en de 'vaste- gezichtenregeling'. In totaal heeft het ministerie 7,7 % compensatie toegekend in 2019 ten opzichte van 2018: voor indexering, verhoging voor de BKR-aanscherping van 4,9% en voor de pedagogisch beleidsmedewerker. Daarmee heeft het ministerie een keuze gemaakt in de discussie over de hoogte van de financiële effecten van de invoering van de BKR waar de berekende effecten verschilden van 7,3% (Bureau Buitenhek) tot gemiddeld 4,7% (SEO) (Resultaten en vervolgstappen verschillenanalyse BKR, ministerie SZW, 2018).

De vraagprijs is in het algemeen afhankelijk van het (basis)aanbod. BOinK heeft in 2017 een prijspeiling gehouden, waarin oudercommissies redenen hebben teruggegeven voor de prijsstijging. Deze waren veelal gerelateerd aan de kosten voor personeel (extra medewerkers, hogere loonkosten of bijscholing), maar ook voor extra activiteiten. Materiële lasten zoals luiers en voeding hebben geen significante invloed, behalve als het duidelijk een extra aanbod betreft (BOinK en Waarborgfonds Kinderopvang, 2018).

³ Wet Primair Onderwijs en Wet Medezeggenschap Onderwijs stelt dat voorzieningen van onderwijs en kinderopvang op elkaar moeten aansluiten (Art.45 lid 2. Wet is ingegaan per 1 augustus 2007).

⁴ Deze vraagprijs is bepaald op basis van de informatie die ouders hebben opgegeven bij de Belastingdienst bij de aanvraag van de kinderopvangtoeslag. Een kanttekening hierbij is dat ouders niet altijd de werkelijke vraagprijs opgeven als deze hoger is, maar meestal het maximumtarief. Hoe vaak dit gebeurt, is niet bekend, maar de werkelijke gemiddelde vraagprijs ligt waarschijnlijk dus iets hoger dan de opgave bij de Belastingdienst.



Figuur 3. Ontwikkeling van de vraagprijs vanaf invoer Wet kinderopvang (Bronnen: Bureau Buitenhek – kwartaalrapportages overheid. Uit: Kennisdossier Kinderopvang, editie 2022. Berenschot)

4.6 Empirie over relatie vraagprijs en kosten kinderopvang

De vraag is of ook empirisch onderbouwd kan worden of er een relatie is tussen de vraagprijs voor en de kosten van kinderopvang. Probleem is echter dat de relatie tussen de ontwikkeling van de vraagprijs en de kosten in kinderopvang tot nu toe maar beperkt onderzocht is. In de branche wordt wel jaarlijks in opdracht van BOinK onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de vraagprijs per uur⁵ en in opdracht van de Brancheorganisatie Kinderopvang wordt er jaarlijks een kostenprognose opgesteld voor het komende jaar⁶. Dit zijn echter twee losstaande onderzoeken. Voor deze opdracht hebben we een beknopte vergelijking uitgevoerd op basis van gegevens uit de hiervoor genoemde bronnen. Concreet hebben we de prognoses van de kosten, de ontwikkeling van de vraagprijs en – voor de volledigheid – de indexering van het maximumuurtarief KOT met elkaar vergeleken. De resultaten van onze vergelijking geven we hieronder weer.

In Tabel 6 is om te beginnen het verloop van de gemiddelde vraagprijs weergegeven ten opzichte van 2018. Hieruit blijkt dat de stijging van de gemiddelde vraagprijs van de dagopvang groter is dan de stijging van de gemiddelde prijs van de buitenschoolse opvang.

Tabel 6. Verloop gemiddelde vraagprijs

Prijsverloop	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dagopvang	100,0	102,4	104,0	107,2	110,1	120,1	124,6	129,5	133,4	144,9
Buitenschoolse opvang	100,0	102,0	103,5	105,9	108,0	111,0	114,1	118,3	120,7	130,4

⁵ Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, Onderzoeken naar gepubliceerde uurtarieven in de kinderopvang, Jaren 2018, 2019 en 2020.

⁶ AYIT Consultancy en/of HOEK finance en/of mth Accountants en adviseurs, Update prognose kostenontwikkeling kinderopvang, Jaren 2018, 2019, 2020, 2021.

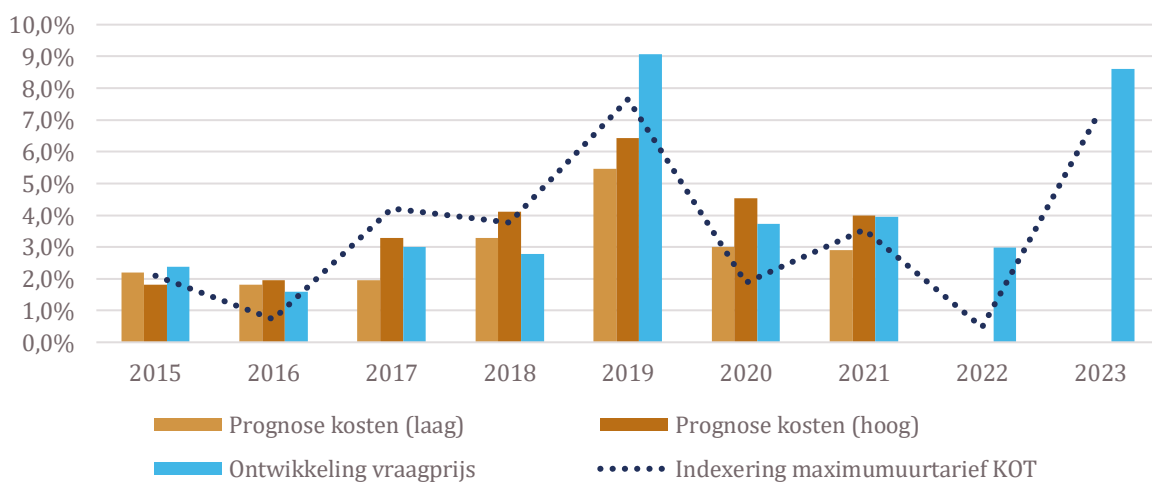
Bovenstaande geeft de gemiddelde vraagprijs van de in de steekproef betrokken organisaties. In de praktijk verschilt de vraagprijs echter tussen regio's en als gevolg van keuzes van de aanbieders (meer of minder extra diensten). Deze verschillen zullen altijd blijven bestaan, het is daarom relevanter om na te gaan of deze verschillen niet steeds groter worden. In Figuur 4 en Figuur 5 hieronder is daarom de trend van de afwijking tussen de hoogste en de laagste prijs ten opzichte van het gemiddelde weergegeven. Daaruit is af te lezen dat deze bandbreedte over de jaren gelijk blijft of zelfs een beetje kleiner wordt, waarbij ook de uitschieter in 2019 voor de bso zich weer heeft gecorrigeerd.



Figuur 4. Trend bandbreedte tarieven kdv

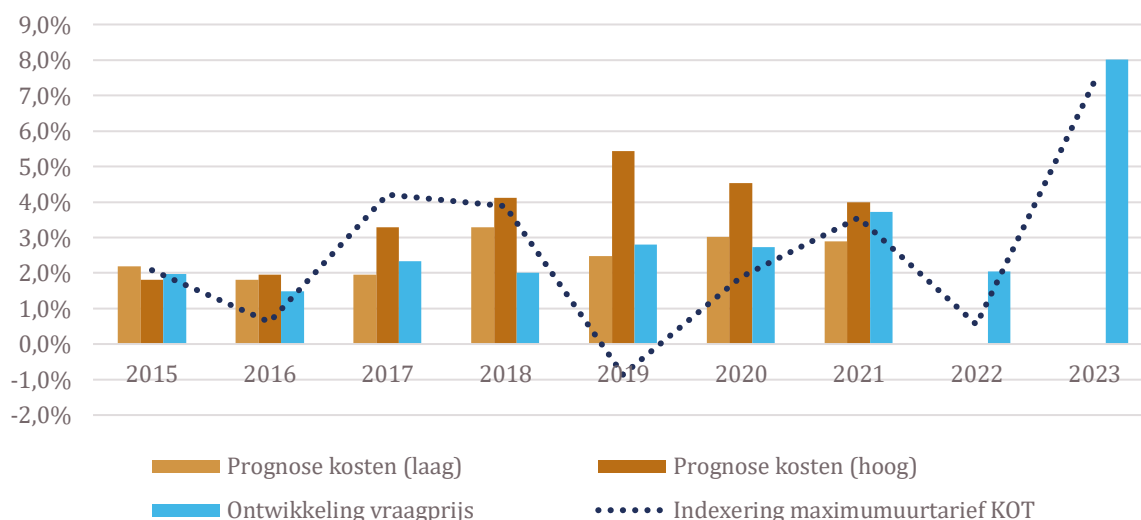
Figuur 5. Trend bandbreedte tarieven bso

Voor dit hoofdstuk is echter de relevante analyse niet hoe de vraagprijs gedurende de jaren zich heeft ontwikkeld, maar of, en in welke mate de ontwikkeling van de vraagprijs gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de kosten voor kinderopvang⁷. We hebben daarom de beschikbare data getoetst of aanbieders kostenstijgingen doorberekenen in de vraagprijs en in hoeverre dit een verklaring geeft voor de vastgestelde gemiddelde stijging van de vraagprijs. In fFiguur 6 en Figuur 7 is de bandbreedte van de prognose van de kostenstijging weergegeven en ook de daadwerkelijke ontwikkeling van de vraagprijs. Let op dat de prognose voor elk kalenderjaar is opgesteld voorafgaand aan het jaar, terwijl de ontwikkeling van de vraagprijs juist is opgesteld na afloop van het jaar. Voor 2021 en 2022 waren niet alle benodigde data beschikbaar.



Figuur 6. Ontwikkeling kosten (laag en hoog) en vraagprijs dagopvang

⁷ In Bijlage 1 is een uitgebreide uitwerking opgenomen van de jaarlijkse kostenprognose.



Figuur 7. Ontwikkeling kosten (laag en hoog) en vraagprijs buitenschoolse opvang

Uit de figuren blijkt dat voor de dagopvang de vraagprijs de ontwikkeling van de kosten lijkt te volgen, waarbij we vermoeden dat de aangescherpte kwaliteitseisen in 2018 hebben geleid tot een inhaalslag op de gemiddelde hoogte van de vraagprijs. We zien dat de ontwikkeling van de vraagprijs van de buitenschoolse opvang iets meer gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de kosten.

Hoewel dit een zeer beknopte vergelijking is (door het gebrek aan voldoende empirische data), kan hier dus niet uit afgeleid worden dat de ontwikkeling van de vraagprijs harder gaat dan de ontwikkeling van de kosten. Dit lijkt een bewijs voor de theoretische aanname dat kostenstijgingen een belangrijke verklaring zijn voor het stijgen van vraagprijzen voor kinderopvang.

Prijzen worden lokaal bepaald

Prijzen in de kinderopvang worden lokaal bepaald. De voorziening voor KDV of BSO bepaalt de uurprijs voor het aanbod. Daardoor variëren prijzen tussen regio's, gemeenten en zelfs wijken.

Tabel 7. Voorbeelden vraagprijzen landelijk, Amsterdam, Groningen (2022. Bron eigen onderzoek)

	Gem. tarief	Laagste tarief	Hoogste tarief	Mediaan
KDV (landelijk)	€ 8,99	€ 6,60	€ 12,00	€ 8,92
BSO (landelijk)	€ 8,01	€ 6,60	€ 10,90	€ 7,90
KDV (Amsterdam)	€ 9,45	€ 6,84	€ 11,52	€ 9,39
BSO (Amsterdam)	€ 8,44	€ 6,85	€ 10,42	€ 8,47
KDV (Groningen stad)	€ 8,80	€ 8,50	€ 9,39	€ 8,75
BSO (Groningen stad)	€ 7,58	€ 7,29	€ 8,58	€ 7,61

Externe factoren die mogelijk de vraagprijs bepalen

De vraagprijs kan in theorie ook beïnvloed worden door externe factoren. Eén van de factoren is de regio. De veronderstelling is dat de gemiddelde vraagprijs in de vier grootste steden hoger is dan de landelijke gemiddelde vraagprijs, omdat in het algemeen gemeld wordt dat de kosten voor

huisvesting in de randstad hoger zijn. In Tabel 8 zijn de vraagprijzen van de vier grootste steden in drie achtereenvolgende jaren naast elkaar gezet en wordt bevestigd dat de gemiddelde vraagprijs voor beide opvangsoorten hoger is. Hoewel de vraagprijs gemiddeld hoger is, houdt de toename van de vraagprijs vrijwel gelijke tred met de landelijke ontwikkeling (landelijke index dagopvang: 113,1; gemiddelde index vraagprijs dagopvang G4: 113,6). Gesteld dat de toename van de kosten in de G4 ook gelijke tred houdt met de landelijke toename van de kosten, kan waarschijnlijk ook hier aangenomen worden dat de stijging van de vraagprijs gelijke tred houdt met de stijging van de kosten en minder beïnvloed wordt door andere factoren.

Tabel 8. Gemiddelde vraagprijs in de vier grootste steden

	2018	2019	2020
Dagopvang			
<i>Gemiddelde prijs in de sector</i>	€ 7,39	€ 8,06	€ 8,36
Amsterdam	€ 7,93	€ 8,64	€ 8,89
Utrecht	€ 7,69	€ 8,35	€ 8,84
Den Haag	€ 7,65	€ 8,40	€ 8,67
Rotterdam	€ 7,46	€ 8,11	€ 8,49
Buitenschoolse opvang			
<i>Gemiddelde prijs in de sector</i>	€ 7,14	€ 7,34	€ 7,54
Amsterdam	gw	€ 7,47	€ 7,83
Utrecht	gw	€ 7,24	€ 7,48
Den Haag	gw	€ 6,89	€ 7,97
Rotterdam	gw	€ 7,54	€ 7,87

Omvang afwijking van het maximumuurtarief van de overheid

Tot slot hebben we in onze vergelijking nog geanalyseerd op de vraag of aanbieders in de bepaling van de vraagprijs zich laten leiden door het maximumuurtarief van de overheid of juist een eigenstandig prijsbeleid voeren (en dat vooral laten leiden door doorrekenen van kostenstijgingen). Als er een eigenstandig prijsbeleid is, dan zou er volgens ons een trend waarneembaar moeten zijn dat de vraagprijzen steeds meer gaan afwijken van het maximumuurtarief. De vergelijking is weergegeven in Tabel 9.

Tabel 9. Aantal aanbieders dat een vraagprijs rekent gelijk of anders dan het maximumuurtarief.

	2018	2019	2020
Dagopvang			
Maximum uurtarief KOT	€ 7,45	€ 8,02	€ 8,17
Lager uurtarief	41%	26%	14%
Nagenoeg gelijk	34%	37%	33%

	2018	2019	2020
Duurder	25%	37%	53%
Buitenschoolse opvang			
Maximum uurtarief KOT	€ 6,95	€ 6,89	€ 7,02
Lager uurtarief	22%	5%	5%
Nagenoeg gelijk	24%	23%	69%
Duurder	54%	72%	26%

We zien dat een derde van het aantal aanbieders van dagopvang de vraagprijs nagenoeg gelijk houdt aan het maximumuurtarief en dat dit gedurende de jaren ongeveer gelijk blijft, maar dat het aantal aanbieders dat boven het maximumuurtarief gaat zitten, toeneemt. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat steeds meer ondernemers hun kosten niet meer kunnen dekken uit een vraagprijs op het maximumtarief. Bij de buitenschoolse opvang zien we dat het aantal aanbieders dat ongeveer rond het maximumuurtarief gaat zitten in 2020 groter is dan de jaren ervoor. Niet is vast te stellen of dit een trendbreuk is of een incident, maar de effecten van de invoering wet IKK in 2018 waarin extra kwaliteitseisen zijn ingevoerd hebben zeker invloed gehad. We weten wel dat de sector in 2019 niet is meegegaan in de verlaging van het KOT-tarief in 2019.

4.7 Tussenconclusie van Berenschot

In dit hoofdstuk hebben we theoretisch en empirisch uitgewerkt dat ondernemers in de kinderopvang bij hun prijssetting (vooral) rekening houden de kosten die zij voor het realiseren van kinderopvang moeten maken. Het lijkt aannemelijk, ook al zijn er voor hard bewijs onvoldoende empirische gegevens beschikbaar, dat recente kostenstijgingen (mede als gevolg van gestegen kwaliteitseisen) de belangrijkste verklaringen zijn voor gestegen vraagprijzen die ondernemers bij ouders in rekening brengen. De empirie toont wel aan dat prijzen lokaal verschillen, niet alleen tussen aanbieders in stedelijke en niet stedelijke gebieden, maar ook tussen aanbieders in een wijk met een sterke en een zwakke economische structuur.

We hebben ook inhoudelijk verduidelijkt hoe ondernemers tot prijszetting komen, en daarbij kosten, inkomsten, concurrentie, het beheer van de lange meerjarige klantrelatie en het soort klanten dat in de eigen lokale markt wordt bediend. Belangrijk is verder dat de markt voor de kinderopvang bij uitstek een lokale markt is, waarbij ouders de opvang niet verder dan 5 kilometer van hun huis zoeken. Dit alles maakt dat de ruimte voor forse prijsstijgingen door een ondernemer kan alleen genomen worden vanuit kostenstijgingen, en er altijd rekening gehouden moet worden met de lange-termijnreputatie onder de vaste klanten.

Belangrijk is verder dat, in tegenstelling tot veel andere markten, ondernemers bij hun prijszetting rekening moeten houden met het adviesrecht dat de oudercommissie heeft. Dit betekent dat een ondernemer zich altijd genoodzaakt zal voelen om prijsstijgingen uitlegbaar te maken. Bijvoorbeeld uit gestegen kosten, lagere inkomsten of een toevoeging aan de geboden kwaliteit.

Op basis van voorgaande concluderen we dat de manier waarop ondernemers in de kinderopvangmarkt hun prijzen zetten of kunnen zetten, niet past binnen de theorie over hoe in de markt vormen van monopolie of monopolistische concurrentie ondernemers tot prijszetting komen. De modellen houden geen rekening met de randvoorwaarden die gelden in de kinderopvangmarkt. Er is dus een model nodig dat wel de realiteit in deze markt afdekt

Kinderopvangmarkt als koppelingmarkt

5.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit rapport concludeerden we dat de prijsvorming in de kinderopvangmarkt zich niet laat verklaren door het klassieke vraag- en aanbodmodel van economen. De belangrijkste verklaring ligt ons inziens daarvoor in het feit dat de markt van kinderopvang niet de kenmerken heeft van een markt met volledige concurrentie. In de vervolghoofdstukken hebben we uitgewerkt dat de manier waarop ondernemers in de kinderopvangmarkt hun prijzen zetten of kunnen zetten, ook niet past bij het prijszettingsgedrag dat in theorie hoort bij de marktvormen van monopolie of monopolistische concurrentie. Deze marktvormen uit de economische theorie verklaren met andere woorden niet hoe prijsvorming in de kinderopvangmarkt plaatsvindt.

Een andere benadering van het vraagstuk is na te gaan hoe doorslaggevend de prijs is bij het bepalen wie wat krijgt. Dit brengt ons bij de economische theorievorming rondom koppelingmarkten (matching markets) van de meer experimentele econoom Alvin E. Roth. Hij en Lloyd Shapley kregen in 2012 de Nobelprijs voor Economie voor hun onderzoek naar de manier waarop allerlei zaken in de economie worden gematcht. In dit hoofdstuk gaan we in op deze economische theorie en gaan we na in hoeverre deze toepasbaar is op de markt van kinderopvang.

5.2 Over koppelingmarkten

Er bestaan markten met vragers en aanbieders waar geld nauwelijks een rol speelt. Dat zijn markten waar matching centraal staat: het koppelen van vraag en aanbod, ze moeten bij elkaar passen. Er is sprake van een koppelingmarkt als de prijs niet het enige is dat bepaalt wie wat krijgt. Koppelingmarkten verschillen wezenlijk van markten voor meer homogene producten en goederen, waarbij vooral de prijs bepaalt wie wat krijgt. In deze markten is de waarde van een product of dienst louter gekoppeld aan de prijsstelling. De koper beslist in zo'n markt wat hij wil en als hij het kan betalen, kan hij het ook krijgen. De prijs doet zijn werk en brengt koper en verkoper samen op die prijs waarbij aanbod en vraag overeenkomen.

In koppelingmarkten werken prijzen heel anders. Bij koppelingmarkten moeten aanbieders en vragers met elkaar in zee willen. De prijs speelt daarbij in veel gevallen een ondergeschikte rol. In veel markten zijn er geformaliseerde koppelingsmechanismen, procedures en regels voor het aanmelden, selecteren en matchen. Bij het ontwerpen van koppelingmarkten wordt vooral gekeken naar hoe deze mechanismen, procedures en regels slimmer ontworpen kunnen worden. Airbnb en Uber zijn koppelmarkten, die hun succes voornamelijk te danken hebben aan een bijzonder goed marktontwerp. Bij de rittendienst Uber is prijsstelling niet het voornaamste criterium, het gaat vooral om de beschikbaarheid. Deze dienst brengt vraag en aanbod samen, maar alleen binnen een specifiek geografisch gebied. Zelfs wanneer iemand een ongelimiteerd

budget zou hebben, zal dit niet de voornaamste bepalende factor zijn. Want een rijk persoon zonder vervoer heeft niets aan een chauffeur aan de andere kant van de wereld.

De arbeidsmarkt is in feite ook een matching market. Een bedrijf kan niet bepalen wie voor ze werkt, de werknemer zal akkoord moeten gaan met de voorwaarden. Aan de andere kant kunnen werknemers ook niet bepalen voor wie ze werken, ze zullen eerst door het sollicitatieproces moeten komen. De arbeidsmarkt is verder ook, net als de markt voor kinderopvang, een relatief lokale markt. In het algemeen zullen werkgevers en werknemers in de sollicitatieprocedure zoeken naar een baan in de nabije omgeving. Hoewel reistijden voor werknemers en de bereidheid voor het accepteren van langere reistijden zijn toegenomen, zal het aantal werknemers dat dagelijks van Groningen naar Zeeland rijdt klein zijn.

5.3 Is de kinderopvangmarkt een koppelingsmarkt?

Hiervoor is de theorie rondom koppelingsmarkten uitgelegd. De vraag is of de kinderopvangmarkt zo'n markt is. Het is in ieder geval zo dat de prijs niet bepaalt wie wat krijgt. Als er in de nabijheid van zijn huis wachtlijsten zijn bij alle kinderopvangorganisaties, is het niet zo dat een rijke ouder met het betalen van een hogere prijs ook altijd kinderopvang krijgt. De persoon heeft ook niets aan capaciteit elders in Nederland.

Eerder in dit rapport hebben we al uitgewerkt dat kinderopvang een heterogeen aanbod is met duidelijke productdifferentiatie en marktsegmentering. Ook gaven we aan dat uit eerder onderzoek is gebleken dat de prijs van kinderopvang voor ouders geen bepalende selectiefactor is, men selecteert meer op kwalitatieve en subjectieve kenmerken. Bij een nieuwe fiets laat een consument zich sneller leiden door de prijs van het product dan bij de opvang voor het meest kostbare bezit (de kleine kinderen). De voor ouders subjectieve kenmerken van kinderopvang zijn verder vaak door de ouder moeilijk te bepalen. Je ervaart dat pas als je klant bent. Kinderopvang is een vertrouwensgoed. Eenmaal bij een kinderopvanginstelling zijn ouders niet gevoelig om op prijs te switchen naar een andere aanbieder. De kinderopvanglocaties en de ouders zullen zoeken naar gezamenlijke overtuigingen en principes in de opvoeding. Daarbij zullen factoren meespelen als aanbod van voeding (vegetarisch), antroposofisch of het extra aanbod meespelen. Er is een belangrijke onderlinge relatie en vraag en aanbod moet (ook op langere termijn) goed matchen. Wij zijn van mening dat voorgaande reden geeft aan te nemen dat ook de kinderopvangmarkt de kenmerken heeft van een koppelingsmarkt.

Hetgeen niet helemaal geldt als we de kinderopvangmarkt willen zien als koppelingsmarkt, is dat de rol van de prijs niet helemaal is uitgespeeld. Eerder in dit rapport hebben we al aangegeven dat prijsverhogingen in de kinderopvangmarkt tot gevolg kan hebben dat ouders met lage inkomens kinderopvang gaan opzeggen (hoge prijselasticiteit) of dat tweeverdieners toch maar zelf meer uren voor het kind gaan zorgen (substitutie-effect). Daarnaast is het mogelijk dat de prijs voor de aanbieder een onderscheidende factor is om een specifieke groep aan zich te binden.

Overkoepelende analyse

De best verklarende theorie van alle getoetste economische theorieën voor de prijsontwikkeling in de kinderopvang lijkt die rondom matching markets te geven. Op basis van deze theorie ligt het in de lijn der verwachting dat aanbieders (in het kader van hun relatie met de ouders) heel erg goed rekening houden met de pijn die een prijsverhoging gaat opleveren bij de ouder. Dit prijsspel zal, net zoals dat nu het geval is, op lokaal (vaak wijkniveau) gespeeld blijven worden. Veel kinderopvangorganisaties bepalen namelijk per locatie welke prijs er gevraagd kan worden.

Passen we dit toe op de beoogde stelselwijziging, dat zullen in onze verwachting aanbieders in wijken met alleen maar hogere inkomens mogelijk meer ruimte gaan voelen om kostenstijgingen maximaal door te rekenen. Voor hun ouders wordt kinderopvang door de stelselwijziging toch meteen een stuk goedkoper. Een prijsstijging is dan veel beter te verkopen. We denken wel dat hierop wel altijd de remmende werking van de oudercommissie of voor de BSO zelfs ook de school zal blijven bestaan. Aanbieders zullen met andere woorden ook na de stelselwijziging goed moeten argumenteren waarop prijsstijgingen gebaseerd zijn, bijvoorbeeld op sterk gestegen energiekosten of een substantiële kwaliteitsverbetering.

Uitgaande van de theorie, zal er voor kinderopvanginstellingen in wijken met veel lagere inkomens weinig veranderen. Die ondernemers zullen nog steeds vanwege hun relatie met de ouders ervoor gaan kiezen de prijsstijgingen beperkt te houden (op/rond prijs KOT-tarieven). Een (te grote) afwijking van het KOT-tarief zal ook tot teveel opzeggingen leiden.

Een en ander zal wel sterk afhangen van de gevoelde concurrentie door de ondernemer. Die concurrentie is mogelijk lager in wijken met lagere inkomens en juist hoger in wijken met hoge inkomens.

Bijlage 1. Details kosten prognose

Tabel 10. Kostenprognose (in percentages ten opzichte van het voorgaande jaar)

	2018		2019				2020		2021	
	laag	hoog	KDV		BSO		laag	hoog	laag	hoog
Effect CAO-maatregelen	2,10	2,50	3,56	3,56	3,56	3,56	3,00	3,50	1,70	2,30
Doorwerking CAO voorgaand jaar	0,70	0,70								
Effect periodieke loonsverhoging	1,00	1,50	0,80	1,30	0,80	1,30	0,80	1,30	0,80	1,30
Effect in- en uitstroom	-0,30	0,00	0,00	0,30	0,00	0,30	0,00	0,50	-0,10	0,30
Effect pensioenpremie	0,05	0,05	0,10	0,10	0,10	0,10	-0,05	0,10	0,70	0,70
Effect sociale lasten werkgever	0,54	0,54	0,53	0,53	0,53	0,53	-0,04	0,46	0,40	0,40
Totaal loonkostenontwikkeling	4,09	5,29	4,99	5,79	4,99	5,79	3,71	5,86	3,50	5,00
Inflatie overige kosten	1,40	1,40	2,60	2,60	2,60	2,60	1,30	1,30	1,40	1,40
Loonkosten tellen voor 71% mee			3,49	4,05	3,49	4,05	2,63	4,16	2,50	3,60
Overige kosten tellen voor 29% mee			0,78	0,78	0,78	0,78	0,38	0,38	0,40	0,40
Subtotaal	3,28	4,12	4,27	4,83	4,27	4,83	3,01	4,54	2,90	4,00
Effecten IKK maatregelen										
Kostenstijging BKR 0-jarigen			??	??	-3,00	-1,00				
Pedagogisch beleidsmedewerker			1,20	1,60	1,20	1,60				
Subtotaal IKK	pm	pm	??	??	-1,80	0,60				
Totaal kostenontwikkeling	3,28	4,12	5,47	6,43	2,47	5,43	3,01	4,54	2,90	4,00



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl