

Aanbod kinderopvang in beweging

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang is de kinderopvangsector volop in beweging. De introductie van vraagfinanciering heeft ertoe geleid dat vraag en aanbod van kinderopvang nu meer op elkaar zijn afgestemd. De wet heeft ook consequenties gehad voor het aanbod door non-profit kinderopvanginstellingen.

Sinds 2005 is de Wet kinderopvang van kracht. In de nieuwe wetgeving is een nieuwe financiële basis gelegd waarin de financiering van kinderopvangplaatsen niet langer via de aanbodzijde maar via de vraagzijde verloopt. De veronderstelling is dat vraagfinanciering tot meer marktwerking en dus tot een betere prijs-kwaliteitverhouding zal leiden.

Voor de introductie van de wet verliep de financiering van kinderopvangcentra deels via gemeentelijke subsidies en bedrijfsregelingen. Dit gaf gemeenten een instrument om invloed uit te oefenen op het aanbod van kinderopvang. In de nieuwe situatie verloopt de subsidiëring via belastingkortingen voor de ouders. Ouders sluiten nu direct een overeenkomst met de kinderopvanginstelling van hun keuze. Het gevolg daarvan is dat kinderopvangorganisaties financieel minder afhankelijk zijn van de lokale overheid en meer van de ouders zelf. De gemeente houdt wel een rol in kwaliteitstoezicht en in doelgroepenbeleid (zo zijn er bijvoorbeeld extra gemeentelijke vergoedingen beschikbaar voor mensen die een re-integratietraject volgen).

De Wet kinderopvang heeft ook consequenties gehad voor de positie van kinderopvanginstellingen zonder winstoogmerk. Tot 2005 hadden non-profit kinderopvangcentra vaak een voorkeurspositie bij de toekenning van gemeentelijke subsidies. Achterliggende gedachte hierbij was dat het ontbreken van een winstoogmerk een impliciete garantie was dat de subsidiegelden werden uitgegeven voor het beoogde doel – voldoende kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang – en niet werden aangewend om de winst te verhogen. Met de afschaffing van deze subsidieregelingen heeft de Wet kinderopvang een gelijk speelveld gecreëerd voor bedrijven met en zonder winstoogmerk.

In dit artikel bespreken we de resultaten van recent empirisch onderzoek van het CPB naar de gevolgen van de nieuwe wetgeving op het aanbod van kinderopvang. Centrale vraag is of het aanbod nu beter is afgestemd op de vraag. Een betere afstemming kan leiden tot efficiëntieverbeteringen maar kan ook gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van kinderopvang,

met name als kinderopvanginstellingen zich terugtrekken uit niet-winstgevende markten. Een andere, gerelateerde, vraag is hoe kinderopvanginstellingen zonder winstoogmerk zich hebben aangepast aan de nieuwe situatie, waarin ze op een gelijk speelveld moeten concurreren met bedrijven met een winstoogmerk. We maken gebruik van gegevens uit het Algemene Bedrijfsregister van het CBS om deze vragen te beantwoorden (zie voor het gehele onderzoek: Noailly et al., 2007).

Vraag en aanbod meer afgestemd

Voor de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang hadden gemeenten een instrument, in de vorm van subsidieregelingen, waarmee zij invloed konden uitoefenen op het aanbod van kinderopvang. Dit betekent dat lokale politieke omstandigheden, naast vraagfactoren, mede bepalend waren voor onder andere het vestigingsbeleid van kinderopvangorganisaties. Van Dijk et al. (1993) vinden bijvoorbeeld dat de beslissing om te investeren in kinderopvang positief wordt beïnvloed door het percentage vrouwelijke gemeenteraadsleden en het percentage leden met een linkse politieke kleur. Het wegvallen van deze subsidieregelingen in de Wet kinderopvang betekent dat aanbieders van kinderopvang nu aan andere prikkels blootgesteld zijn. Zij zullen zich in hun vestigingsbeleid richten op de aanwezigheid van voldoende vraag van ouders naar kinderopvang. Deze vraag is groter naarmate het gemiddelde inkomen, de grootte van de gemeente, het aantal kinderen onder de schoolleeftijd en de mate van arbeidsdeelname van vrouwen hoger zijn (Gonzalez en Vidal, 2006; Kjulín, 1995). De verwachting is dus dat deze factoren na de introductie van de Wet kinderopvang een grotere rol zullen spelen bij het bepalen van het aanbod dan daarvoor.

Wij vergelijken het aanbod van kinderopvang voor en na de invoering van de Wet kinderopvang met behulp van gegevens uit het Algemeen Bedrijfsregister van het CBS. Dit register bevat de locatie van kinderopvangcentra in Nederland. Deze informatie is gekoppeld aan gegevens over inkomens en andere demografische gegevens uit 1999 van de markt waarin de aanbieder van kinderopvang opereert. Wij berekenen het aantal locaties voor kinderopvang per lokale markt. We veronderstellen dat een lokale markt samenvalt met het postcodegebied waarin deze is gevestigd, aangezien ouders doorgaans een sterke voorkeur hebben voor een locatie binnen een straal van vijf kilometer van hun woonhuis. In 2006 zijn er ongeveer 3.900 locaties voor kinderopvang. Over de

JOËLLE NOAILLY EN
SABINE VISSER

Wetenschappelijk medewerker en young professional bij het Centraal Planbureau

Verklaring van het aanbod van kinderopvang¹

	aanbod 1999–2001 (1)	aanbod 2006 (1)	kans op toename aanbod (2)
Gemiddeld inkomen per huishouden (€ 10.000)	-2,00 **	1,29 **	0,17 ***
Verstedelijking (1= hoge mate)	-3,71 ***	-1,76 ***	0,26 ***
Percentage families met kinderen	0,01	0,05 **	0,01 ***

N=2428 (aantal lokale markten)

1 Het aanbod kinderopvang is gemeten door het aantal locaties voor kinderopvang per 10.000 inwoners per lokale markt

(1) OLS schatting

(2) Probit schatting (1= toename, 0= geen verandering of afname). De coëfficiënten geven de marginale effecten in procentpunt.

***/**/* significant met 1/5/10% betrouwbaarheid

gehele periode van 1999 tot 2006 zien we een groei van het aantal locaties van tien procent.

De schattingsresultaten in tabel 1 laten zien dat het aanbod van kinderopvang afhangt van het inkomen, de mate van verstedelijking en het percentage families met kinderen. De mate van verstedelijking is gebaseerd op de addressendichtheid van het postcodegebied. Een waarde van 1 geeft aan dat de markt zich in een sterk of zeer sterk stedelijk gebied bevindt (≥ 1500 omgevingsadressen per km²). Wij corrigeren voor de grootte van de markt door het aantal locaties per markt te delen door het aantal inwoners. Helaas beschikken wij niet over gegevens op postcodeniveau omtrent de arbeidsdeelname van vrouwen. Deze factor zal dus in de verdere analyse buiten beschouwing blijven. Uit de tabel blijkt dat in 2006 al deze factoren belangrijker zijn geworden dan in 1999–2001, aangezien het belang van de coëfficiënten is toegenomen. In 1999–2001 betekende dat als een markt een hoger gemiddeld inkomen had van tienduizend euro dat er ongeveer twee locaties voor kinderopvang minder waren. In tegenstelling, in 2006 betekende eenzelfde verschil in gemiddeld inkomen ruim één locatie meer. Een markt in een stad had in 1999–2001 nog gemiddeld vier locaties minder. In 2006 is dit verschil geslonken naar twee. Dat een stedelijk gebied gemiddeld minder locaties heeft zou wellicht kunnen worden verklaard door het feit dat in een stad de locaties voor kinderopvang groter zijn (meer kindplaatsen per locatie). Helaas hebben wij hierover geen gegevens. Als we naar de groei van het aanbod kijken, blijkt dat het aantal locaties voor kinderopvang vooral is toegenomen in markten met een relatief hoog gemiddeld inkomen en een hoger aandeel van families met kinderen. Ook blijkt dat de toename in stedelijke gebieden hoger is geweest dan in markten buiten de stad.

Een belangrijke kanttekening bij onze analyse is dat de markt zich nog in een overgangperiode bevindt, aangezien de wetwijziging van zeer recente datum is. Door de wijziging van de financieringsstructuur hebben wellicht nog niet alle groepen hun weg naar alle subsidiemogelijkheden (bijvoorbeeld voor lage inkomens) gevonden. Zodra zij dit doen, zou de vraag in markten met een relatief laag

inkomen kunnen aantrekken, waarop vraag en aanbod zich ook in deze markten zullen hervinden.

Vraagfactoren lijken na de invoering van de Wet kinderopvang inderdaad een grotere invloed te hebben op het aanbod van kinderopvang. Dit betekent dat aanbieders meer direct de concurrentie moeten aangaan om ouders aan te trekken. Dit kan ertoe leiden dat de aangeboden prijs-kwaliteitverhouding beter aansluit bij de wensen van de ouders. Helaas zijn data over de kwaliteit van de kinderopvang niet toegankelijk en kunnen wij hierover geen uitspraken doen. Een mogelijke keerzijde is dat de toegankelijkheid van kinderopvang onder druk is komen te staan in armere of minder bevolkte buurten. Uit ons onderzoek blijkt dat in 1999–2001 vooral aanbieders zonder winstoogmerk hier actief waren.

Het aanbod van kinderopvang door non-profits

De Nederlandse markt voor kinderopvang bestaat uit aanbieders met en zonder winstoogmerk. In 2004 hadden veertig procent van de kinderopvanginstellingen geen winstoogmerk (Van der Kemp en Kloosterman, 2005); dit betrof voornamelijk stichtingen. Volgens de economische theorie hebben non-profit organisaties een potentieel kostenvoordeel ten opzichte van bedrijven met een winstoogmerk – zij zijn namelijk beter in staat om werknemers aan zich te binden met een hoge mate van intrinsieke motivatie (Grout en Yong, 2003). Deze intrinsieke motivatie is in de kinderopvangsector gericht op een zo hoog mogelijk welzijn van de kinderen. Dit komt overeen met of ligt in het verlengde van de missie van een non-profit kinderopvanginstelling. De intrinsieke motivatie leidt ertoe dat werknemers bereid zijn arbeid aan de missie doneren, door bijvoorbeeld onbetaalde overuren te maken om de lessen beter voor te bereiden. Werknemers in een non-profit onderneming zullen eerder bereid zijn aan de missie mee te werken, omdat zij er vanuit gaan dat het profijt hiervan niet wordt aangewend om de winsten van de ondernemer te verhogen, maar ten goede komt aan de kinderen. Door deze arbeidsdonaties kunnen non-profits tegen relatief lagere kosten produceren dan for-profits.

Door het kostenvoordeel zouden non-profit organisaties een verschil kunnen maken ten opzichte van aanbieders met een winstoogmerk, bijvoorbeeld door een hogere kwaliteit van dienstverlening aan te bieden, vooral op aspecten die moeilijk waarneembaar zijn voor de consument (Francois, 2001). Ook zouden non-profits beter in staat zijn om de toegankelijkheid te waarborgen, omdat ze beter in staat zijn in niet-winstgevende markten toch te kunnen overleven (Lakdawalla en Philipson, 2006). Ondanks het potentiële kostenvoordeel blijkt uit internationale empirische studies dat non-profits vaak weinig verschil maken op het gebied van kwaliteit en toegankelijkheid (Koning et al., 2007). In de praktijk zou het voordeel dat de non-profit status biedt kunnen worden afgeroomd door allerlei inefficiënties, zoals hogere salarissen, vage doelstellingen en een gebrek aan financieel toezicht.

De Wet kinderopvang heeft de meeste consequenties gehad voor non-profit aanbieders, aangezien zij voorheen nog vaak een voorkeurspositie hadden bij de toekenning van gemeentelijke subsidies. Met andere woorden: doordat inmiddels sprake is van een gelijk speelveld is hun positie verzwakt. Dit zien we ook terug in

**Vraagfactoren
lijken na de
invoering van de
Wet kinderopvang
inderdaad een
grotere invloed
te hebben op
het aanbod van
kinderopvang**

de CBS gegevens: waar in de periode 1999–2001 nog ongeveer tachtig procent van alle locaties op non-profit basis opereerden, zijn dat er in 2006 nog maar ongeveer vijftig procent. Deze ontwikkeling heeft zich niet in gelijke mate voorgedaan in alle lokale markten voor kinderopvang. In veertig procent van alle markten is het aantal locaties met winstoogmerk toegenomen, terwijl het aantal is afgenomen in slechts acht procent van alle markten. Non-profit aanbieders daarentegen hebben het moeilijker gehad: hun aantal is toegenomen in slechts vijftien procent van de markten en afgenomen in 46 procent van de markten. De afname in het aantal non-profit locaties is het sterkst in markten waar voor de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang geen aanbieders met een winstoogmerk actief waren.

tabel 2

Verklaring van de kans op een afname van het aanbod door kinderopvang-organisaties zonder winstoogmerk

	Kans op afname aanbod kinderopvang zonder winstoogmerk
Gemiddeld inkomen per huishouden (€ 10.000)	-0,13 ***
Verstedelijking (1= hoge mate)	-0,21 ***
Percentage families met kinderen	-0,004 *

N=2428 (aantal lokale markten)

Probit schatting (1= afname, 0= geen verandering of toename). De coëfficiënten geven de marginale effecten in procentpunt.

***/**/* significant met 1/5/10% betrouwbaarheid

We schatten de kans op een afname van het aanbod door kinderopvangorganisaties zonder winstoogmerk, wederom met lokale kenmerken als verklarende variabelen. Uit tabel 2 blijkt dan dat de kans op een afname in het aantal non-profit locaties hoger is op markten met een laag inkomen, een laag aandeel van families met kinderen en een lage mate van verstedelijking. Zo is de kans op een afname van het aantal non-profits zo'n twintig procent lager in een stad dan buiten een stad. Non-profits hebben zich dus vooral teruggetrokken uit markten waar de winstmogelijkheden lager zijn. Anders geformuleerd: onze resultaten laten zien dat non-profit instellingen inmiddels hetzelfde gedrag tonen als bedrijven met een winstoogmerk, in die zin dat ze net als winstgerichte bedrijven minder inzetten op niet winstgevendende markten. Dit wijst er op dat non-profits hun (theoretische) kostvoordeel – werknemers met een hogere intrinsieke motivatie – niet benutten of dat inefficiënties dit effect compenseren.

Conclusie en beleidsimplicaties

Vraagfactoren, zoals inkomen en mate van verstedelijking, lijken na de invoering van de Wet kinderopvang een grotere rol te spelen bij het bepalen van het aanbod van kinderopvang dan ervoor. Het aanbod van kinderopvang is beter afgestemd op de vraag. Een mogelijk nadeel van deze ontwikkeling is dat de toegankelijkheid van kinderopvang in gevaar kan komen in markten met een relatief laag inkomen of een relatief lage mate van verstedelijking. Het verdient aanbeveling om deze ontwikkeling verder te volgen en eventueel extra maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door subsidies te geven aan bedrijven die zich in dunbevolkte gebieden en gebieden met lagere inkomens vestigen. Daarbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen aanbieders met en zonder winstoogmerk. In de huidige situatie – zonder de sturende rol van gemeenten – lijken non-profits niet langer bij machte een verschil in toegankelijkheid te maken.

LITERATUUR

- Francois, P. (2001) What Should Government Contract Out? The Role of the Public Sector Ethos. *CMPO Bulletin*, 2001/5, 4-8.
- Gonzalez, M.A. en T.S. Vidal (2006) Where do I leave my baby? Use and development of early childcare in Spain. *Recherches et Prévisions*, 83, 97-112.
- Grout, P.A. en M.J. Yong. (2003), *The role of donated labour and not for profit at the public/private interface*. Ongepubliceerd manuscript, CMPO Working Paper Series 03/074.
- Kjulin, U. (1995) *The Demand for Public Child Care in Sweden*. Ongepubliceerd manuscript, Göteborg University.
- Koning, P.W.C., J. Noailly en S.S. Visser (2007) *Do non-profits make a difference? Evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social services*. CPB Document No 142.
- Lakdawalla, D. en T. Philipson (2006) The nonprofit sector and industry performance. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1681-1698.
- Noailly, J., S.S. Visser en P.A. Grout (2007) *The impact of market forces on the provision of childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*. CPB Memorandum 176.
- Van der Kemp, S. en M. Kloosterman (2005) *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004 - Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Van Dijk, L., A.H.E.B. Koot-du Buy en J.J. Siegers (1993) Day-care supply by Dutch municipalities. *European Journal of Population*, 9(4), 315-330.