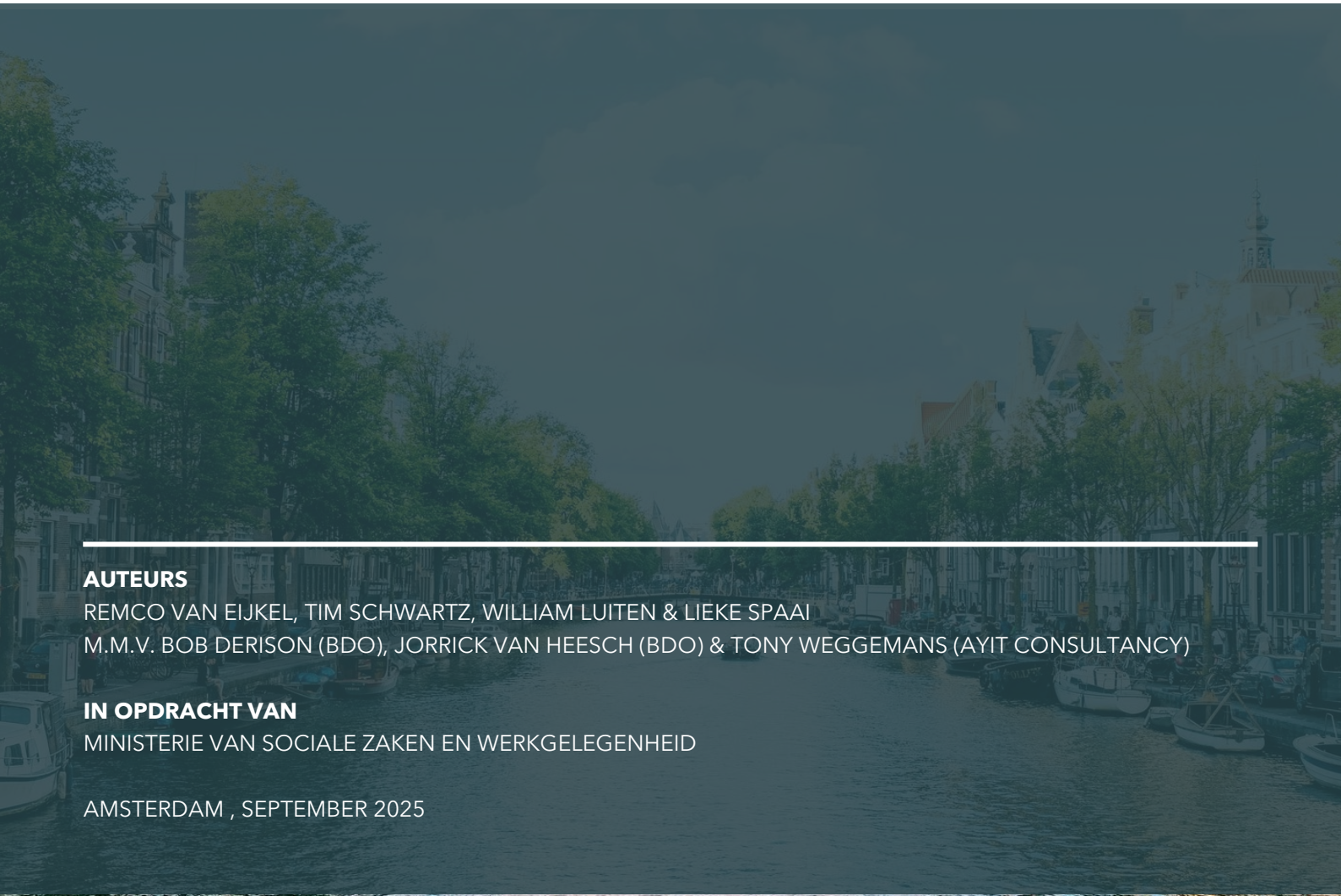
DÉ KOSTPRIJS BESTAAT NIET

ONDERZOEK NAAR KOSTPRIJZEN IN DE KINDEROPVANG

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
REMCO VAN EIJKEL, TIM SCHWARTZ, WILLIAM LUITEN & LIEKE SPAAI
M.M.V. BOB DERISON (BDO), JORRICK VAN HEESCH (BDO) & TONY WEGGEMANS (AYIT CONSULTANCY)

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM , SEPTEMBER 2025

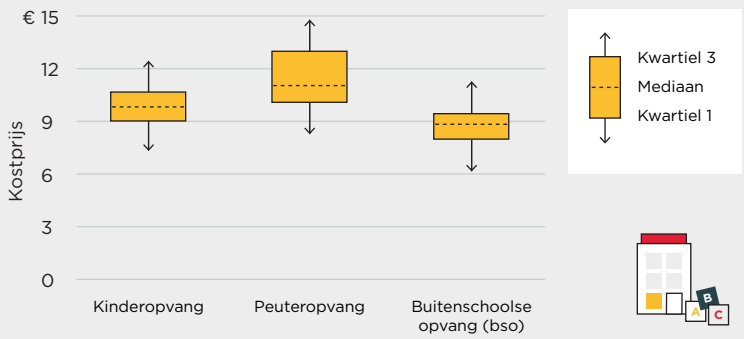
Dé kostprijs bestaat niet: onderzoek naar kostprijzen in de kinderopvang

In opdracht van het ministerie van SZW heeft SEO Economisch Onderzoek, samen met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs, onderzoek gedaan naar kostprijzen in de kinderopvang. Het onderzoek richt zich op dagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang, en geeft inzicht in de spreiding van kostprijzen binnen de sector en de factoren die die verschillen verklaren.

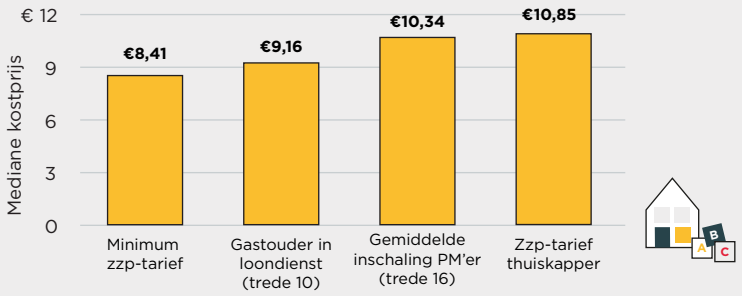
De resultaten laten zien dat er geen eenduidige kostprijs is: de kosten variëren sterk per opvangvorm en organisatie. Deze inzichten dragen bij aan discussies over het huidige financieringsstelsel en mogelijke toekomstige prijsregulering.

Wat zijn de belangrijkste resultaten?

1 ER IS AANZIENLIJKE VARIATIE IN DE KOSTPRIJZEN

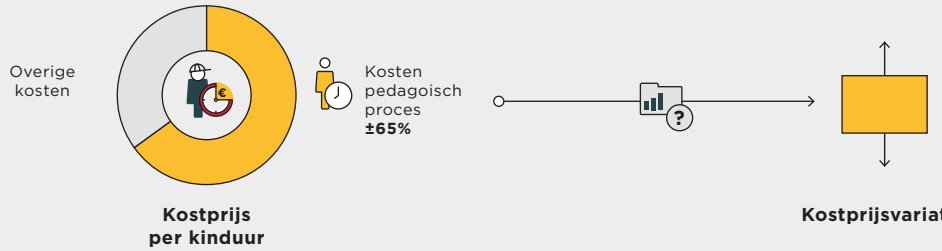


2 ECONOMISCHE WAARDE VAN GASTOUDERURUREN BEPAALT KOSTPRIJS GASTOUDEROPVANG



Hoe verklaar je de kostprijsvariatie?

KOSTEN VAN PEDAGOGISCH PROCES DRAGEN HET MEEST BIJ AAN KOSTPRIJSVARIATIE MAAR VARIATIE IN DEZE KOSTENSOORT IS MET DE BESCHIKBARE DATA NIET GOED TE VERKLAREN



EEN AANTAL MEETBARE VERSCHILLEN TUSSEN ORGANISATIES VERKLAART EEN DEEL VAN DE VARIATIE IN KOSTPRIJZEN

Aanbevelingen

Voor het huidige stelsel

- Herijk maximumuurprijzen regelmatig op basis van actuele kostprijsdata, inclusief gezonde winstmarge. Dit voorkomt kruissubsidiëring.
- Houd bij het vaststellen van de maximumuurprijs voor gastouderopvang rekening met de economische waarde van gastouderuren.

Voor een toekomstig stelsel

- Behoud goed zicht op kostprijzen bij mogelijke invoering van een tariefplafond in het nieuwe stelsel.
- Overweeg differentiatie van het plafond (bijv. naar stedelijkheid of huisvestingskenmerken) vanwege de grote kostenverschillen.
- Weeg de uitvoerbaarheid van differentiatie in het plafond zorgvuldig af, omdat meer differentiatie de uitvoering complexer maakt.

Voor de onderzoekspraktijk

- Verbeter structureel de dataverzameling (uniforme brondata, uitbreiding van verplichte aanlevering bij Dienst Toeslagen).
- Voer vervolgonderzoek uit om verklaringen voor kostprijsvariatie beter te begrijpen.
- Gebruik deze nulmeting als basis om kostprijsontwikkelingen te monitoren richting het nieuwe stelsel.

seo • economisch onderzoek

Samenvatting

Aanleiding en doel

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om samen met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs onderzoek te doen naar kostprijzen binnen de kinderopvang. Specifiek betreft het kostprijzen van de productsoorten dagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang. Het doel van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op (i) de feitelijke kostprijzen van kinderopvang, (ii) de variatie in kostprijzen binnen de sector en (iii) verklaringen voor deze variatie. Alle in het onderzoek gebruikte data hebben betrekking op het (boek)jaar 2023. Naast lessen voor het huidige financieringsstelsel biedt het onderzoek ook inzichten die relevant zijn voor het nieuwe stelsel, specifiek voor eventuele prijsregulering.

Dit onderzoek richt zich op wat de werkelijke kostprijs *is* binnen de sector (feitelijke kostprijzen), niet wat deze *zou moeten zijn* (genormeerde kostprijzen). Bij het vaststellen van de werkelijke kostprijs zijn enkele keuzes gemaakt met een normatief karakter, zoals de toepassing van een verdeelsleutel voor het toerekenen van kosten aan productsoorten en de waardering van de tijdsinzet van zowel ondernemers als gastouders. Deze normeringen zijn van invloed op de uitkomsten en dienen bij de interpretatie daarvan in acht te worden genomen.

Daarnaast gaat dit onderzoek uit van een productiegerichte kostprijsmethode. Met deze methode worden kosten toegewezen aan de verschillende productieprocessen binnen de kinderopvang, te weten: het pedagogisch proces, huisvesting, activiteiten en verzorging, vervoer (bso) en organisatie. Doordat we uitgaan van een productiegerichte methode sluiten de uitgevraagde kostenposten niet volledig aan op de jaarrekening van een organisatie.

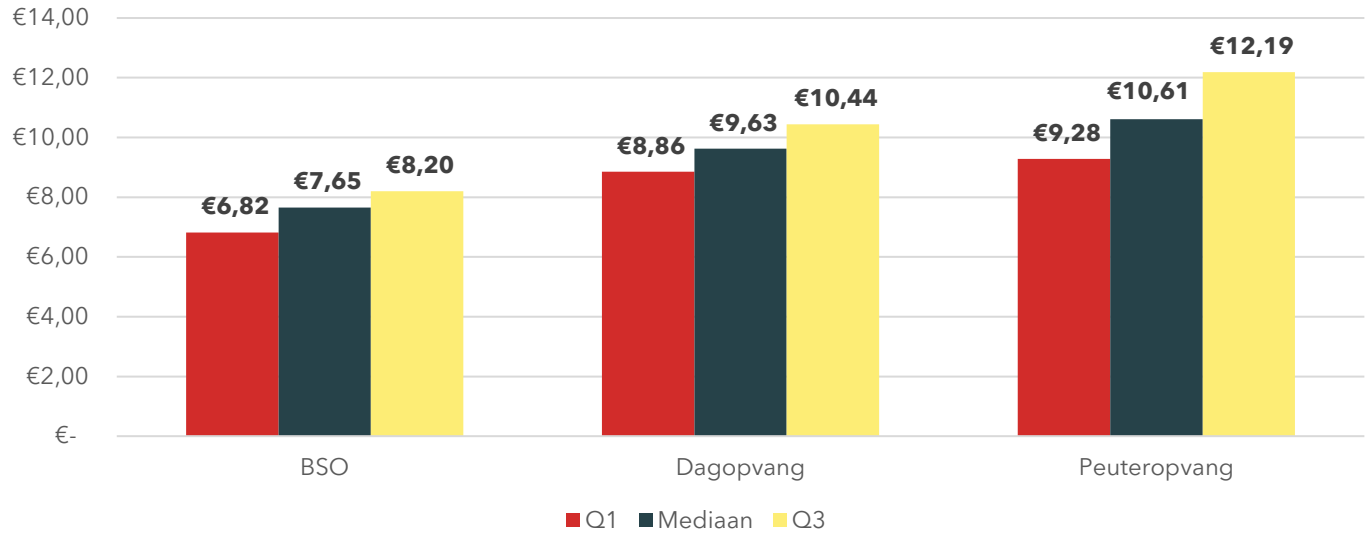
Belangrijkste resultaten dagopvang, peuteropvang en bso

Dit onderzoek toont aan dat de spreiding in kostprijzen substantieel is, ook binnen afzonderlijke opvangvormen (zie Figuur S.1); ergo, *dé kostprijs bestaat niet*. Voor dagopvang en bso is het verschil in kostprijzen tussen het eerste en derde kwartiel (interkwartielafstand) respectievelijk ongeveer 1,6 en 1,4 euro. Voor peuteropvang zien we een nog grotere spreiding, namelijk een interkwartielafstand van bijna 3 euro.

De mediane kostprijs voor de dagopvang ligt ongeveer 0,50 euro boven het maximaal subsidiabel uurtarief (in het vervolg: maximumuurprijs) van 9,12 euro in 2023. De maximumuurprijs is de maximaal door de overheid vergoede uurprijs binnen het stelsel van de kinderopvangtoeslag. De mediane kostprijs voor de bso ligt 0,20 euro onder de maximumuurprijs van 7,85 euro in 2023. Zoals verwacht ligt de mediane kostprijs van de dagopvang aanzienlijk hoger dan die van de bso.

Daarnaast blijkt dat de kostprijs van peuteropvang 1 euro per kinduur hoger is dan die van de dagopvang. De relatief hoge kostprijs van peuteropvang wordt grotendeels gedreven door de samenloop met aanbod van voorschoolse educatie (VE). In dit onderzoek is peuteropvang apart onderscheiden in het geval organisaties zelf peuteropvang ook als aparte opvangvorm hebben onderscheiden in hun administratie. Hoofdzakelijk betreft het peuteropvang met een VE-aanbod, wat de verschillen in kostprijs verklaart.

Figuur S.1 Bij alle productsoorten is er substantiële variatie in kostprijzen



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Uit de opbouw van de kostprijzen blijkt dat de kosten van het pedagogisch proces (PP-kosten) veruit de grootste component zijn binnen de totale kostprijzen in de kinderopvang. In de dagopvang en peuteropvang beslaan deze kosten gemiddeld twee derde van de kostprijs per kinduur; bij bso is dit circa 50 procent. Daarna volgen organisatiekosten en huisvestingskosten. Organisaties geven aan dat zij vooral invloed kunnen uitoefenen op de inzet van zowel de pedagogisch medewerkers als personeel dat niet op de groep staat (bijvoorbeeld management, administratie, etc.).

Een deel van de variatie in kostprijzen wordt verklaard door meetbare verschillen tussen organisaties, zoals eigendom van locaties, schaalgrootte, mate van VE-aanbod en mate van stedelijkheid van het gebied waarin de organisatie opereert. Zo hebben organisaties met relatief veel panden in eigendom – in het verleden aangekocht tegen doorgaans gunstige voorwaarden – lagere huisvestingskosten. Organisaties met veel VE-aanbod hebben gemiddeld een ongeveer 1 euro hogere kostprijs voor peuteropvang dan die met weinig of geen VE-aanbod, vooral vanwege een lagere bezetting. Verder zien we voor de bso een 0,73 euro hogere totale kostprijs voor organisaties die vooral in zeer stedelijke gebieden zitten ten opzichte van organisaties die voornamelijk in weinig stedelijke gebieden zitten. Voor peuteropvang is dit verschil zelfs 1,67 euro. Het verschil wordt grotendeels gedreven door verschillen in huisvestingskosten.

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat een aanzienlijk deel van de variatie in kostprijzen niet verklaard kan worden met de beschikbare data. Dit komt vooral omdat kenmerken over personeelsinzet die naar verwachting tot kostprijsvariatie leiden, zoals opleidingsniveau en leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand, momenteel door organisaties moeilijk of helemaal niet uit de administratie te halen zijn. Gegevens over personeelsinzet die we wel hebben opgevraagd bij organisaties, zoals aantal groepsuren van pedagogisch personeel en het aandeel baby's, blijken niet betrouwbaar of onvoldoende inzichtelijk te zijn.

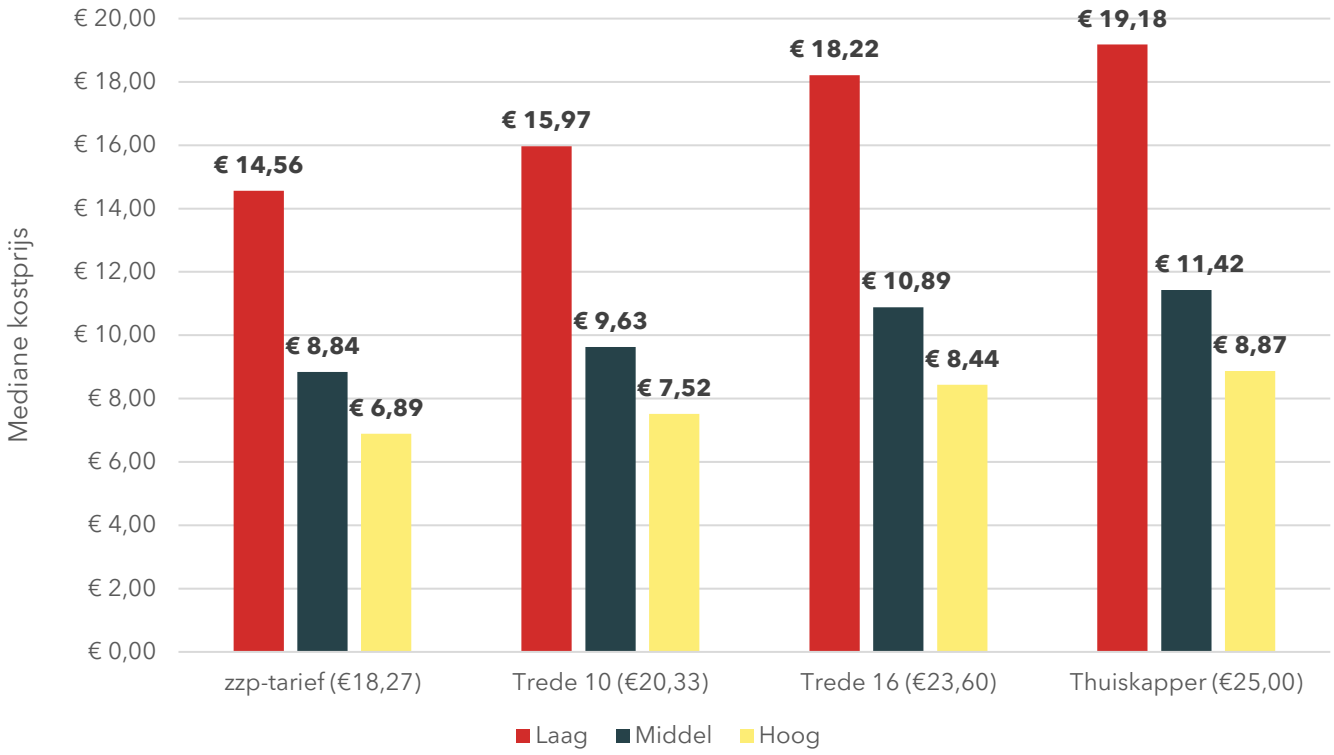
Daarnaast is ondanks alle inspanningen de respons op de data-uitvraag achtergebleven bij het gewenste aantal deelnemende organisaties. Als gevolg hiervan is de dekking van de sample beperkt – 6 procent van het totale aantal organisaties en 35 procent van het totale aanbod aan kindplaatsen – en niet geheel representatief voor de gehele sector. Het onderzoek laat een aantal robuuste statistische verbanden zien die zowel worden bevestigd met de data

als de focusgroepen en casestudies. Tegelijkertijd geldt dat verbanden die in dit onderzoek niet zijn vastgesteld zich mogelijk wél voordoen bij een grotere statistische kracht.

Belangrijkste resultaten gastouderopvang

De kostprijzen in de gastouderopvang zijn sterk afhankelijk van de gekozen waardering voor de tijdsinzet van de gastouder; zie Figuur S.2. Bij alle door ons gekozen waarderingsgronden ligt de mediane kostprijs boven de maximumuurprijs van 6,85 euro (in 2023). De kosten van het gastouderbureau zijn ook verwerkt in de kostprijzen in Figuur S.2. De maximumuurprijs is er namelijk ook voor bedoeld om de kosten van het gastouderbureau te dekken.

Figuur S.2 De kostprijs in de gastouderopvang hangt af van de waardering van de tijdsinzet van de gastouder



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Binnen de gastouderopvang bestaat er een duidelijk schaalvoordeel: gastouders met een hoge bezetting (met als wettelijk maximum zes kinderen tegelijk) hebben een kostprijs die 8 à 10 euro per kinduur lager ligt dan bij gastouders met een lage bezetting; zie Figuur S.2. Bij eerstgenoemde groep is de mediane P-factor – het aantal gefactureerde kinduren per groepsuur van de gastouder – 4,0; bij laatstgenoemde groep bedraagt de mediane P-factor 1,7. Het verschil in kostprijs ontstaat dus doordat gastouders met een lage bezetting de (impliciete) kosten van de tijdsinzet over minder kinduren kunnen uitspreiden dan gastouders met een hoge bezetting.

Beleidsaanbevelingen

Het rapport doet concrete aanbevelingen op drie vlakken: het huidige stelsel, het toekomstige stelsel en de onderzoekspraktijk. In onze beleidsaanbevelingen sluiten we nauw aan bij de bevindingen uit het onderzoek. De aanbevelingen baseren zich zodoende op inzichten over *feitelijke kostprijzen* in de kinderopvangsector.

Beleidsaanbevelingen voor het huidige stelsel
Om de relatie tussen daadwerkelijke kosten en financiering te herstellen dient het aanbeveling om de maximumuurtarieven regelmatiger te herijken op basis van actuele kostprijsdata (inclusief een gezonde winstmarge). Dit voorkomt dat er kruissubsidiëring nodig is – bijvoorbeeld door met bso-winsten verliezen in de dag- en peuteropvang te compenseren. Wel bestaat het risico dat automatische koppeling aan kostprijsstijgingen de prikkel tot kostenbeheersing (zoals loonmatiging) kan verminderen.

Daarnaast kan het effectief zijn om positieve maatschappelijke effecten van bepaalde opvangvormen of investeringen – zoals VE, plusopvang of het opleiden van zij-instromers – te (blijven) financieren via subsidies of werkgeversfondsen en niet via reguliere tarieven. Financiering via tarieven kan namelijk leiden tot een ongelijk speelveld tussen aanbieders die hierin wel investeren en aanbieders die hierin niet investeren en verzwakt daarmee de prikkel tot dergelijke investeringen. Centralisatie van subsidiestromen kan de voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid verbeteren en daarmee administratieve lasten van organisaties verlagen en de doelmatigheid verbeteren.

Verder pleiten we ervoor om bij het vaststellen van de tegemoetkoming van ouders voor de kosten van gastouderopvang rekening te houden met de (economische) waarde van de ureninzet van een gastouder. De hieruit volgende kostprijzen van kinderopvang – bestaande uit kosten van gastouders én van gastouderbureaus – zijn beduidend hoger dan de huidige maximumuurtarieven. Alleen als voor voldoende gastouders opvang van kinderen een fatsoenlijke inkomstenbron is, kan gastouderopvang een aanvullende voorziening voor ouders blijven. Het is uiteindelijk aan de politiek om te bepalen *hoe* de tijdsinzet van gastouders gewaardeerd dient te worden.

Beleidsaanbevelingen voor een toekomstig stelsel
Ook in het nieuwe kinderopvangstelsel – met mogelijke prijsregulering – is goed zicht op kostprijzen belangrijk, gegeven de grote investering die de overheid doet. Gezien de grote spreiding in kosten is het waarschijnlijk nodig om bij prijsregulering differentiatie toe te passen, bijvoorbeeld naar stedelijkheid en huisvestingskenmerken. We zien bijvoorbeeld grote variatie in huisvestingskosten waarbij deze kosten nauwelijks beïnvloedbaar zijn voor organisaties. Deze verschillen worden immers grotendeels verklaard door de regio waarin de aanbieder opereert en de mate waarin de aanbieder in het verleden panden heeft aangeschaft tegen gunstige voorwaarden. Als huisvestingskosten uniform worden genormeerd, leidt dit dus tot een ongelijk speelveld tussen aanbieders. Hierbij geldt wel dat meer differentiatie de uitvoerbaarheid van mogelijke prijsregulering moeilijker maakt. Het is dus nog onzeker of een dergelijke tariefdifferentiatie binnen een stelsel van prijsregulering in de praktijk uitvoerbaar is.

Onderzoekstechnische aanbevelingen
Tot slot pleiten we voor het structureel verbeteren van dataverzameling, bijvoorbeeld via uniformering van data aan de bron of uitbreiding van de verplichte gegevensaanlevering bij Dienst Toeslagen. Alleen met consistente en representatieve data kan de ontwikkeling van kostprijzen goed worden gemonitord. Dit rapport biedt daarvoor een nulmeting, maar vervolgonderzoek is nodig voor een completer beeld van kostprijzen binnen de kinderopvang – en dan met name van verklaringen voor de variatie in die kostprijzen. Dit geldt in onverminderde mate bij de overgang naar een nieuw stelsel.

Inhoudsopgave

Infographic			2
Samenvatting			3
1	Inleiding		10
2	Kostprijsmodel		13
	2.1	Toewijzing van kostengegevens	13
	2.2	Welke kostprijsmethodiek hanteren we?	15
	2.3	PHAVO-methode	16
	2.4	De volume-eenheid en kengetallen	20
	2.5	Gastouderopvang	21
3	Theoretisch kader voor kostprijsvariatie		23
	3.1	Analyseschema voor verklarende factoren	23
	3.2	Verklarende factoren voor variatie in kostprijzen	25
	3.3	Gastouderopvang	26
4	Eigenschappen van de samples		28
	4.1	Beschrijving sample kinderopvangorganisaties	28
	4.2	Beschrijving sample gastouderopvang	31
5	Kostprijzen van dagopvang		37
	5.1	Opbouw van kostprijzen	38
	5.2	Kostprijzen in perspectief	40
	5.3	Variatie in kostprijzen	42
	5.4	Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken	44
	5.5	Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken	47
	5.6	Overige opbrengsten van de focusgroepen	55
	5.7	Tussenconclusies kostprijzen in de dagopvang	56
6	Kostprijzen van peuteropvang		57
	6.1	Opbouw van kostprijzen	57
	6.2	Kostprijzen in perspectief	59
	6.3	Variatie in kostprijzen	61
	6.4	Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken	62
	6.5	Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken	64
	6.6	Overige opbrengsten van de focusgroepen	67
	6.7	Tussenconclusies kostprijzen in de peuteropvang	67

7	Kostprijzen van buitenschoolse opvang		69
	7.1	Opbouw van kostprijzen	69
	7.2	Kostprijzen in perspectief	71
	7.3	Variatie in kostprijzen	73
	7.4	Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken	75
	7.5	Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken	76
	7.6	Overige opbrengsten van de focusgroepen	83
	7.7	Tussenconclusies kostprijzen in de bso	84
8	Kostprijzen van gastouderopvang		85
	8.1	Opbouw van kostprijzen	85
	8.2	Kostprijzen in perspectief	89
	8.3	Variatie in kostprijzen	90
	8.4	Overige opbrengsten van de focusgroep	92
	8.5	Tussenconclusies kostprijzen in de gastouderopvang	93
9	Casestudies		94
	9.1	Locaties met kinderen met een VE-indicatie	95
	9.2	Locaties met plusopvang	97
	9.3	Speciale voeding en activiteiten	98
	9.4	Locaties bij school	99
	9.5	Locaties in landelijk of stedelijk gebied	101
	9.6	Locaties met de inzet van groepshulpen	103
	9.7	Tussenconclusies Casestudies	104
10	Conclusies en beleidsaanbevelingen		105
	10.1	Overkoepelende conclusies	105
	10.2	Beleidsaanbevelingen	108
Referenties			111
Bijlage A	Verantwoording van uitgevraagde kostprijsgegevens en kenmerken		112
Bijlage B	Procesbeschrijving data-uitvraag		121
	Bijlage B.1	Kostprijsdata kinderopvangorganisaties	121
	Bijlage B.2	Kostprijsdata gastouderopvang	124
Bijlage C	Toepassing verdeelsleutels en normeringen		126
	Bijlage C.1	Verdeelsleutel	126
	Bijlage C.2	Normeringen	127
Bijlage D	Databewerkingen		128
	Bijlage D.1	Operationalisering organisatiekenmerken	128

Bijlage D.2 Inclusiecriterium voor statistische analyses 128
Bijlage E Kenmerken op totaalniveau 129
Bijlage F Aanvullende analyses voor de gastouderopvang 130
Bijlage F.1 Vormen van indirecte ureninzet 130
Bijlage F.2 Typen operationele kosten 131
Bijlage F.3 Ureninzet op basis van data administratiekantoren 132

1 Inleiding

SEO Economisch Onderzoek heeft, samen met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs, onderzoek gedaan naar kostprijzen in de kinderopvang. Een belangrijk doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de kostprijzen binnen de sector aansluiten bij de huidige financieringssystematiek.

Recente prijsstijgingen zetten de betaalbaarheid van kinderopvang onder druk. De uurtarieven van kinderopvangorganisaties stijgen de laatste jaren sterker dan de maximumuurprijzen voor de kinderopvangtoeslag. [1] Volgens de sector zelf zijn de prijsstijgingen bovenal het gevolg van recente kostenstijgingen, veroorzaakt door onder andere de invoering van de Wet IKK, stijgende loonkosten door nieuwe cao-afspraken en hogere huisvestings- en energielasten. Ook is de indexering van de maximumuurprijzen door politieke keuzes achtergebleven bij de prijsontwikkeling. [2] Andere mogelijke verklaringen zijn toegenomen marktconcentratie[3] en het prijsopdrijvende effect van concurrentie om schaars personeel en geschikte huisvesting.[4] Het risico op hogere prijzen neemt toe als het gebruik van kinderopvang in de toekomst nog meer wordt gesubsidieerd.[5] Daarnaast geven aanbieders aan zich genoodzaakt te zien om kruissubsidiëring toe te passen waarbij marges op bepaalde productsoorten of op leeftijdsgroepen binnen een productsoort compenseren voor verlieslatende activiteiten elders. Dit kan (op termijn) leiden tot een ongelijk speelveld tussen aanbieders als sommige organisaties zich alleen richten op de meer rendabele productsoorten binnen de sector.

Er is op dit moment onvoldoende zicht op de werkelijke kostprijzen in de kinderopvang en hoe deze verschillen binnen het enorm diverse aanbod – in termen van onder andere geografische locatie, kwaliteit, doelgroep, etc. – en dus in hoeverre de recente prijsstijgingen gerechtvaardigd zijn. Ook is het bij een gebrek aan goede informatie over kostprijzen onduidelijk in hoeverre de huidige financieringssystematiek aansluit bij de kostenstructuren binnen de sector. Dit heeft zowel betrekking op de hoogte van de maximale (subsidiabele) uurprijzen die de basis vormen voor de vergoeding voor ouders als op de differentiatie naar productsoorten die momenteel wordt gehanteerd binnen de vergoedingssystematiek. Is het afdoende dat er enkel maximale uurprijzen zijn voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang of zou er bijvoorbeeld binnen de dagopvang een aparte vergoeding moeten komen voor baby- en peuteropvang? Goed zicht op kostprijzen – en de variatie daarin – is belangrijk met het oog op mogelijke tariefregulering in de geplande stelselwijziging voor de kinderopvang. Alleen bij goed zicht op de werkelijke kostprijzen kan een gereguleerd (gedifferentieerd) tarief worden geïmplementeerd dat zowel doelmatig is als recht doet aan de variatie die de sector rijk is.

Tegen bovenstaande achtergrond heeft SEO Economisch Onderzoek, in samenwerking met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs, onderzoek gedaan naar de kostprijzen binnen de kinderopvang. Experts van het

1 Zie Van Eijkel et al. (2023), met uitzondering van het jaar 2024 waarbij het verschil tussen de uurtarieven en maximumuurprijs is afgenomen. Zie Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020 | Publicatie | Rijksoverheid.nl. Met het aannemen van het Amendement Van der Lee extra middelen vrijgekomen voor een structurele verhoging van de maximale uurtarieven vanaf 2024.

2 Zie bijvoorbeeld Bureau Buitenhek (2022). Wel zijn er met het aannemen van het Amendement Van der Lee extra middelen vrijgekomen voor een structurele verhoging van de maximale uurtarieven vanaf 2024.

3 Zie bijvoorbeeld Van Eijkel (2023).

4 Zie bijvoorbeeld hier voor signalen dat de concurrentie om schaars personeel de kosten van kinderopvangorganisaties verhoogt.

5 Zie onder andere Hoefsloot et al. (2023).

Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (SWK) fungeerden gedurende het gehele proces als klankbord. Ook hebben zij ondersteuning geboden bij het uitzetten van een uitvraag onder organisaties om kostprijsgegevens te verzamelen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is opdrachtgever van dit onderzoek. Het onderzoek is begeleid door een aansturingsgroep waaraan de Autoriteit Consument & Markt (ACM), het ministerie van SZW, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en SWK deelnamen. Daarnaast hebben we in verschillende stadia van het onderzoek tussentijdse resultaten gepresenteerd aan een sectorale klankbordgroep, bestaande uit de branche- en ouderorganisaties (BK, BMK, BVOK, BOiNK, Nysa, VWO), CNV, FNV, VNG en SWK. Ook hebben we het veld uitgebreid betrokken bij belangrijke keuzes in het onderzoek en de duiding van onderzoeksresultaten. Zo hebben we aan het begin van het onderzoek focusgroepen georganiseerd om na te gaan welke kostendata in potentie relevant zijn en in hoeverre organisaties in staat zijn om deze gegevens (bij een redelijke tijdsinspanning) te leveren. Aan het eind van het onderzoek hebben we verschillende focusgroepen georganiseerd om samen met het veld de onderzoeksuitkomsten te duiden.

De kern van het onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de kostensoorten die gezamenlijk de kostprijzen in de kinderopvang vormen én het meten en verklaren van kostprijsvariatie binnen de sector. Hiertoe hebben we statistische analyses uitgevoerd op data die kinderopvangorganisaties, gastouders en administratiekantoren met ons hebben gedeeld. Daarnaast zijn we in focusgroepen in gesprek gegaan met de sector zelf om de uitkomsten van de data-analyses te duiden. Hierdoor hebben we beter zicht gekregen op de achterliggende verklaringen voor de variatie binnen de sector. In casestudies hebben we op basis van gedetailleerde kostprijsdata van twee organisaties verdiepende analyses gedaan voor een zestal verschillende aanbodtypologieën. Door het rapport heen maken we dankbaar gebruik van inzichten uit eerder kostenonderzoek binnen de kinderopvangsector. In het bijzonder gaat het om het 'Mijn Kostprijs'-onderzoek van SWK uit 2021, gebaseerd op data uit 2019 (in het vervolg: het MK-onderzoek).[6]

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen verschillende productsoorten binnen de kinderopvang: dagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang. Onder de dagopvang verstaan we de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar voor de gehele dag, en onder bso verstaan we de opvang van kinderen van 4 tot 12 jaar buiten de schooltijden om. Daarnaast is peuteropvang als apart productsoort onderscheiden. Officieel gezien is peuteropvang geen apart product en heeft daarom ook geen eigen maximumuurprijs. Sinds de inwerkingtreding van de *Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk* valt peuteropvang formeel onder de Wet kinderopvang. In dit onderzoek hebben de organisaties die peuteropvang administratief als aparte productsoort onderscheiden dit ook als aparte productsoort aangeleverd. Het is belangrijk op te merken dat er geen eenduidige sectorbrede definitie van peuteropvang bestaat. In de praktijk varieert peuteropvang van een traditionele, op zichzelf staande voorziening tot een aanbod dat vrijwel volledig geïntegreerd is in de reguliere dagopvang. Bij organisaties waar peuteropvang volledig is ingebed in de dagopvang zijn de kosten niet als apart product geregistreerd. Deze kosten vallen dan onder de dagopvang. De meeste organisaties die peuteropvang nog als apart product administreren bieden daarbij ook voorschoolse educatie (VE) aan.

Alle gerapporteerde cijfers hebben betrekking op het (boek)jaar **2023**. Dit betekent dat ons onderzoek een momentopname is van kostprijzen binnen de sector en dat zeer recente ontwikkelingen die van invloed zijn op de kosten hierin niet zijn meegenomen. We bestuderen feitelijke kostprijzen, dat wil zeggen kostprijzen zoals ze in de praktijk voorkomen. Een analyse van genormeerde kostprijzen – kostprijzen die gebaseerd zijn op bepaalde normen zoals de hoeveelheid inzet en vergoeding van personeel – blijft grotendeels buiten beschouwing. De kostprijzen van gastouders en van IB-ondernemers vormen een uitzondering hierop. In het volgende hoofdstuk gaan we hier

6 SWK (2021).

uitgebreider op in. Ook bevat dit rapport geen analyse van (de variatie in) de tarieven (ook wel: prijzen) die organisaties en gastouders bij (vraag)ouders in rekening brengen. Wel vergelijken we de kostprijzen van de verschillende productsoorten met deze tarieven.

Het huidige kostprijsonderzoek dient verschillende doelen. Ten eerste geeft het inzicht in de vraag in hoeverre de huidige financieringssystematiek aansluit bij de werkelijke kostprijzen in de kinderopvang. Dit inzicht kan helpen bij het geven van advies over hoe de financiering in de nabije toekomst kan worden verbeterd. Ten tweede biedt het informatie over de mogelijkheden en beperkingen van eventuele prijsregulering in de toekomst en met welke kostprijselementen en organisatiekenmerken dan rekening dient te worden gehouden. Ten derde kunnen de ervaringen die we met dit onderzoek hebben opgedaan nuttig zijn voor toekomstige onderzoeken naar kostprijzen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over mogelijkheden voor verdiepend onderzoek, maar ook over aanbevelingen met betrekking tot het verkrijgen van gegevens die beter zicht geven op onderliggende verklaringen voor kostprijsvariatie in de sector. Tot slot kan het huidige onderzoek worden gezien als een nulmeting waartegen eventueel toekomstig kostprijsonderzoek kan worden afgezet. Hiermee zouden kostprijsontwikkelingen binnen de sector beter kunnen worden gemonitord.

De indeling van het rapport is als volgt. In Hoofdstuk 2 werken we een kostprijsmodel uit waarin we de gehanteerde kostprijsmethodiek motiveren en conceptueel de verschillende kostencomponenten binnen de kinderopvangsector van elkaar onderscheiden. In dit hoofdstuk wijden we een aparte paragraaf aan gastouderopvang, omdat het kostprijsmodel voor gastouders fundamenteel afwijkt van dat voor organisaties. Vervolgens gaan we in Hoofdstuk 3 vanuit theoretisch perspectief na welke organisatie- en gastouderkenmerken naar verwachting kostprijsvariatie drijven. Het kostprijsmodel en het theoretisch kader voor kostprijsvariatie zijn de bouwstenen geweest van onze uitvraag van kostengegevens bij kinderopvangorganisaties en voor de gastouderopvang.

In Hoofdstuk 4 beschrijven we aan de hand van enkele samenvattende statistieken de sample van organisaties die hebben deelgenomen aan de data-uitvraag en de sample voor de gastouderopvang. In de hoofdstukken erna tonen we aan de hand van beschrijvende en statistische analyses de opbouw van kostprijzen, de kostprijsvariatie en onderliggende verklaringen daarvoor voor de productsoorten dagopvang (Hoofdstuk 5), peuteropvang (Hoofdstuk 6), buitenschoolse opvang (Hoofdstuk 7) en gastouderopvang (Hoofdstuk 8). In deze hoofdstukken bespreken we ook uitgebreid de duiding van de uitkomsten door veldpartijen tijdens de focusgroepen. Vervolgens gaat Hoofdstuk 9 in twee casestudies dieper in op de kostprijzen van een zestal aanbodtypologieën binnen de sector. Het rapport eindigt met overkoepelende conclusies en beleidsaanbevelingen. De bijlagen bevatten de onderzoeksverantwoording (voor zowel de data-uitvraag als de data-analyses) en enkele verdiepende en robuustheidsanalyses.

2 Kostprijsmodel

Ons kostprijsmodel is gebaseerd op de productiegerichte methode. Bij deze methode worden indirecte kosten toegewezen aan verschillende productieprocessen. In de kinderopvang zijn de volgende processen te onderscheiden: pedagogisch proces, huisvesting, activiteiten en verzorging, vervoer, organisatie en kapitaal.

Een kostprijsmodel structureert op een conceptuele manier de kostensoorten waaruit totale kostprijzen zijn opgebouwd. Het expliciteert en beargumenteert de gemaakte keuzes in de wijze waarop verschillende kosten van het organisatieproces worden toebedeeld aan verschillende producten en binnen die producten aan verschillende kostencategorieën. Het werkt vanuit een conceptueel kader de organisatie- en gastouderkenmerken uit die verband houden met variatie in kostprijzen binnen de sector. Het faciliteert de indeling van deze kenmerken naar de wenselijkheid om deze in het veld uit te vragen. Voor onze data-uitvraag hebben we het in dit hoofdstuk uitgewerkte kostprijsmodel dan ook als uitgangspunt genomen.

Hierbij is het van belang dat de – op het kostprijsmodel gebaseerde – uitgevraagde kostengegevens zoveel als mogelijk daadwerkelijke kostprijzen reflecteren en op een uniforme manier kunnen worden verzameld. Dit vergroot de vergelijkbaarheid tussen organisaties en tussen gastouders. Daarnaast speelt de praktische uitvoerbaarheid van het onderzoek ook een belangrijke rol. Het kostprijsmodel moet dusdanig compact en in lijn met de (financiële) administratie zijn dat een voldoende grote sample van kinderopvangorganisaties en gastouders de gevraagde gegevens kan en wil aanleveren. In onze data-uitvraag hebben we dus telkens de afweging moeten maken tussen enerzijds de rijkheid en mate van detail van kostengegevens en organisatie- of gastouderkenmerken en anderzijds de belasting van de deelnemers aan dit onderzoek (respons). Hier komen we in het volgende hoofdstuk en in Bijlage A uitgebreid op terug.

2.1 Toewijzing van kostengegevens

Voor onze onderzoeksdoeleinden is het van belang om de verschillende kosten van het kostenproces te classificeren. Dit geeft goed inzicht in hoe de kostprijzen in de sector zijn opgebouwd en maakt een vergelijking tussen kostprijscomponenten tussen verschillende organisaties mogelijk.

Er bestaan verschillende methoden om kosten toe te wijzen aan specifieke onderdelen binnen het bedrijfsproces. Voordat we nader ingaan op deze methoden en onze uiteindelijke keuze voor een van die methoden, is het nuttig om een aantal begrippen uit te leggen die daarbij een rol spelen.

Kostensoorten, kostendragers, kostenplaatsen en productiefactoren

Kosten van het bedrijfsproces kunnen op verschillende wijzen worden ingedeeld. Deze verschillende vormen van categorisering worden ook vermeld in het eerdere MK-onderzoek van SWK:

- **Kostensoorten:** omvatten uitgaven zoals personeelskosten, huisvestingskosten, autokosten, verkoopkosten, afschrijvingen, en dergelijke. Deze vormen de basis voor de meeste rekeningschema's van het grootboek.
- **Kostendragers:** verwijzen naar de verschillende kinderopvangdiensten waaraan men kosten kan toeschrijven, zoals dagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang.
- **Kostenplaatsen:** hebben doorgaans betrekking op de locatie waar de kosten neerslaan. Wanneer er per locatie slechts één type kinderopvang wordt aangeboden, fungeren kostenplaatsen tevens als kostendragers.
- **Kostendrijvers:** zijn de factoren die kosten van een bedrijfsproces of product beïnvloeden.
- **Productiefactoren:** zijn onderdelen van het productieproces waaraan men kosten kan toeschrijven, zoals het pedagogisch proces, huisvesting, activiteiten en verzorging, vervoer en organisatie.

Naast deze kostendimensies uit het MK-onderzoek zijn er aanvullende kostendimensies te onderscheiden. Denk hierbij aan het verschil tussen directe en indirecte kosten of aan het verschil tussen vaste en variabele kosten.

Directe en indirecte kosten

Directe kosten zijn direct gerelateerd aan het productieproces en omvatten specifieke uitgaven zoals kosten van grondstoffen, arbeid en andere directe materialen die nodig zijn om een product te vervaardigen. Neem bijvoorbeeld kosten voor het pedagogisch personeel. Deze kosten zijn direct toe te wijzen aan het aangeboden product.

Indirecte kosten daarentegen staan niet rechtstreeks in verband met de productie van specifieke goederen of diensten, maar dragen bij aan het algehele productieproces. Deze kosten omvatten uitgaven zoals marketingkosten, administratiekosten en kosten voor het ondersteunende personeel. Hoewel deze kosten niet direct traceerbaar zijn naar individuele producteenheden zijn ze essentieel voor het ondersteunen van de operationele activiteiten en het waarborgen van de efficiëntie van het productieproces.

De implicatie hiervan is dat dergelijke indirecte kosten volgens een bepaalde verdeelsleutel moeten worden verdeeld over verschillende kostendragers (productsoorten). In Bijlage C gaan we uitgebreid in op hoe wij deze indirecte kosten hebben verdeeld in het geval een organisatie meerdere productsoorten aanbiedt (bijv. naast dagopvang ook peuteropvang en/of bso).

Vaste en variabele kosten

Een ander onderscheid bestaat uit vaste en variabele kosten. Vaste kosten zijn onafhankelijk van de productie-output en blijven constant, ongeacht het niveau van productie of verkoop. Typische voorbeelden zijn kosten van ondersteunend personeel en management, huur van bedrijfsruimte en afschrijvingskosten van kapitaalgoederen. Deze kosten vertegenwoordigen de vaste kosten die een bedrijf altijd moet dragen om operationeel te blijven. Variabele kosten zijn daarentegen direct gerelateerd aan de productieactiviteit en variëren met veranderingen in het productievolume. Deze kosten omvatten bijvoorbeeld variabele arbeidskosten, grondstoffeninkopen en transportkosten.

Daar waar variabele kosten over het algemeen op korte termijn beïnvloedbaar zijn, zijn vaste kosten doorgaans alleen op langere termijn aam te passen. Denk bijvoorbeeld aan huisvestingskosten: organisaties hebben veelal meerjarige huurcontracten met verhuurders, zodat de keuze met betrekking tot de huisvestiging slechts eens in de

paar jaar wordt genomen. Daarbij geldt ook het niet-financiële motief dat organisaties voor de continuïteit en herkenbaarheid er voorkeur aan kunnen geven om langere tijd op dezelfde locatie te blijven. In de hoofdstukken waarin we de opbouw van de kostprijzen in kaart brengen (Hoofdstuk 5 tot en met 8) komt ook aan bod hoe organisaties zelf de beïnvloedbaarheid van verschillende kostensoorten ervaren.

2.2 Welke kostprijsmethodiek hanteren we?

De basis van ons kostprijsmodel wordt gevormd door de wijze waarop verschillende kosten worden onderverdeeld in categorieën. Hierbij kiezen wij voor een zogenoemde 'productiegerichte methode'. Dit is een kostencalculatiemethode die zich richt op het toewijzen van indirecte kosten op basis van activiteiten die daadwerkelijk bijdragen aan het genereren van omzet. De productiegerichte methode analyseert de kostenstructuur op een gedetailleerd niveau door indirecte kosten toe te wijzen aan specifieke bedrijfsactiviteiten en vervolgens aan producten of diensten op basis van de activiteiten die ze genereren. Deze methode biedt een nauwkeuriger en transparanter beeld van de met specifieke activiteiten gepaard gaande kosten dan eerdergenoemde methoden. Hierdoor wordt het beter mogelijk om accurate kostprijzen te bepalen en in kaart te brengen hoe deze zijn opgebouwd. Hiermee sluiten we ook aan bij het kostprijsmodel in het MK-onderzoek en verrijken dit model op verschillende onderdelen.

Een voordeel van deze methode is dat kosten direct zijn toe te wijzen aan de productieprocessen en niet (enkel) gebaseerd zijn op (fiscale) boekhoudprincipes. Zo komen personeelskosten van extern ingehuurd pedagogisch personeel in een op fiscale principes gebaseerde boekhouding doorgaans bij de overheadkosten terecht. Organisaties met veel extern personeel dat zich bezighoudt met het pedagogisch proces zouden hierdoor relatief lage personeelskosten hebben en relatief hoge overheadkosten. Door deze kosten toe te wijzen aan het pedagogisch proces kan dit onderzoek een correcte vergelijking maken tussen kinderopvangorganisaties.

Een nadeel van deze methode is dat de financiële administratie niet direct aansluit op de wijze waarop het kostprijsmodel kosten toewijst. Organisaties moeten tijdens de uitvraag op basis van de financiële administratie kosten toewijzen aan de verschillende productieprocessen. Dit gaat in sommige gevallen gepaard met handmatige berekeningen. Dit zorgt voor een grotere invullast en het risico op een lagere respons. Daarom hebben we, zoals eerder vermeld, bij de ontwikkeling van de data-uitvraag telkens de afweging gemaakt tussen relevantie van de gevraagde data en de belasting voor de respondent. Onze initiële taxatie hiervan hebben we ook getoetst in enkele focusgroepen en op basis hiervan onze keuze van de uit te vragen gegevens op sommige punten bijgestuurd. In het volgende hoofdstuk komen we hier uitgebreider op terug.

Een ander nadeel is dat de productiegerichte methode niet volledig aansluit op de financiële jaarrekening. In de productiegerichte methode geeft het verschil tussen de omzet en de kostprijs geen juiste weerspiegeling van de winstmarges. In dit onderzoek is uitgegaan van de operationele kostprijs. Daarbij is geen rekening gehouden met posten zoals belastingafdracht (zoals inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting) of andere reserveringen, zoals voorzieningen of strategische investeringsbuffers. Bovendien worden marges doorgaans bepaald op het niveau van de gehele organisatie. Kinderopvangorganisaties maken commerciële en strategische keuzes vanuit een integraal perspectief. Hierdoor kunnen opbrengsten en kosten doelbewust over verschillende producten of locaties worden verdeeld. Dit betekent dat een directe vergelijking tussen kostprijs en tarief op locatieniveau of per producttype geen volledig beeld geeft van de werkelijke marges of financiële ruimte binnen de organisatie als geheel.

2.3 PHAVO-methode

De generieke productiegerichte methode vertalen we naar het productieproces binnen de kinderopvang middels de PHAVO-methode, zoals ook toegepast in het MK-onderzoek. Deze methode onderscheidt vijf dimensies binnen het productieproces (zie Figuur 2.1). Het kernproces van kinderopvang is onmiskenbaar het primaire proces van de opvang zelf, zoals verzorgd door de pedagogisch medewerkers op de locatie. Direct daaraan ondersteunend zijn de processen 'huisvesting', 'activiteiten en verzorging' en 'vervoer' (laatstgenoemde alleen bij buitenschoolse opvang). Op iets grotere afstand staan vervolgens de processen 'organisatie en aansturing' en 'kapitaal'. In deze paragraaf lichten we alle dimensies van de PHAVO-methode één voor één toe.

Figuur 2.1 PHAVO-methode onderscheidt vijf productieprocessen voor het aanbod van kinderopvang

Bron: Mijn Kostprijs, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (SWK) (2021)

2.3.2 Pedagogisch proces (PP)

Het pedagogisch proces is het primaire proces in de kinderopvang. Het betreft de dagelijks opvang van kinderen. Binnen dit proces staat de verzorging en ontwikkeling van de kinderen centraal. De kosten die direct zijn toe te wijzen aan dit proces zijn:

- Salariskosten van PM'ers voor het deel van de tijd dat zij op de groep staan (in loondienst en externe inhuur);
- Salariskosten van overig personeel voor zover zij op de groep staan en vallen onder de BKR-formatie;
- Overige personeelskosten (opleidings- en reiskosten voor PM'ers).

Bij salariskosten gaan we overal uit van bruto-bruto bedragen, dus het brutoloon inclusief alle werkgeverslasten (secundaire arbeidsvoorwaarden, sociale verzekeringen, pensioen, ziektekosten, werving en selectie). Tot de kosten van het pedagogisch proces behoren ook de kosten van extern ingehuurd personeel indien dit personeel ook daadwerkelijk op de groep staat. Daarnaast is het belangrijk om alleen de kosten van pedagogisch personeel toe

te schrijven aan deze kostencomponent voor het deel dat zij daadwerkelijk op de groep staan. Alle andere ondersteunende taken die het pedagogisch personeel vervult buiten de groepsuren vallen niet onder deze kostprijscomponent.

Voor het grootste deel zijn organisaties goed in staat om de kosten van het pedagogisch proces (PP-kosten) te verdelen over de verschillende kostendragers. Het is doorgaans namelijk in de administratie terug te vinden wat de salariskosten zijn per productsoort. Voor overige personeelskosten, zoals opleidingskosten, is dat minder eenduidig te achterhalen, maar dit vormt ook in het algemeen een beperkt deel van de totale PP-kosten. Sommige organisaties zijn echter niet in staat om kosten toe te delen aan de verschillende productsoorten. In die gevallen hebben wij zelf een verdeelsleutel moeten toepassen. Zie Bijlage C voor de verantwoording van de methodiek die wij hebben gebruikt om PP-kosten (en andere kostensoorten) te verdelen over kostendragers als organisaties dit niet zelf hadden gedaan.

De verdeelsleutel die in dit onderzoek wordt toegepast, sluit niet in alle gevallen aan op de praktijk in de kinderopvang. Deze sleutel is gebaseerd op de directe toedeling van kosten door organisaties die wél een onderscheid maken tussen productsoorten. De manier waarop organisaties zelf hun kosten toewijzen, beïnvloedt daarmee ook de verdeling van kosten naar productsoorten in dit onderzoek. Het hanteren van een verdeelsleutel is echter noodzakelijk om kosten op productniveau inzichtelijk te maken. Zonder uniforme toedeling is het niet mogelijk om kostprijsverschillen tussen productsoorten eenduidig te analyseren.

2.3.3 Huisvesting (H)

De huisvesting binnen de kinderopvang is divers. Er is sprake van huur van een locatie in een integraal kindcentrum, huur bij een school, huur via een gemeente, huur bij een particuliere verhuurder of locaties die al een lange periode in eigendom zijn van de kinderopvangorganisatie zelf. De Wet kinderopvang stelt een aantal eisen aan de gebouwen voor kinderopvang. Daarnaast zijn er algemene wettelijke regels, onder andere opgenomen in het Bouw- en Activiteitenbesluit.
De kosten van de huisvesting vallen uiteen in de volgende posten:

- De kosten van personeel dat zich met schoonmaak of onderhoud bezighoudt. Ook de kosten van pedagogisch medewerkers die zelf buiten de openingsuren hun ruimte schoonmaken, vallen onder de huisvestingskosten.
- De schoonmaakkosten, zoals schoonmaakmiddelen en de kosten van een schoonmaakbedrijf.
- De huur.
- De kosten van onderhoud.
- De kosten van leningen voor gebouw en inventaris (rente, afschrijving).
- Overige huisvestingslasten (zoals energie, afvalverwerking, verzekering, etc.).

Tot de huisvestingskosten worden dus ook bepaalde personele kosten gerekend. Daarmee wijkt de indeling die wij in dit onderzoek volgen af van de traditionele boekhoudkundige indeling in *kostensoorten*. Zoals eerder vermeld is zo'n boekhoudkundige indeling niet geschikt om de kosten van bedrijfsvoering van verschillende organisaties goed met elkaar te vergelijken.

Er zijn verschillende manieren om huisvestingskosten te verdelen over de verschillende kostendragers. Een eerste optie is om organisaties zelf deze verdeling te laten maken. Het voordeel hiervan is dat organisaties zelf waarschijnlijk het beste zicht hebben op welk deel van de huisvestingskosten onder de dagopvang vallen en welk deel onder de peuteropvang en/of bso. Een nadeel is dat elke organisatie zijn eigen methode hanteert om huisvestingskosten te verdelen over de verschillende kostendragers, wat mogelijk de vergelijkbaarheid tussen

organisaties mogelijk ondermijnt. Daarom werken we naast de verdeling die organisaties in de uitvraag zelf hebben opgegeven als robuustheidscheck met een uniforme verdeelsleutel die voor alle organisaties kosten op een identieke wijze verdeelt over de kostendragers. De precieze verantwoording van de toepassing van deze verdeelsleutels is te vinden in Bijlage C.

2.3.4 Activiteiten en verzorging (A)

Ondersteunend aan het pedagogisch proces is het proces van voeding, verzorging en activiteiten. De daarbij behorende kosten zijn:

- De kosten van personeel dat zich met dit proces bezighoudt (zoals huishoudelijk medewerkers, niet-formatief inzetbare stagiairs en groepshulpen);
- De kosten van voeding en verzorging;
- De kosten van activiteiten (zoals spelmateriaal en uitstapjes).

Deze kosten zijn, net als de huisvestingskosten, meestal aan een opvangsoort gekoppeld, maar kunnen soms ook centraal worden geboekt. Ook hier geldt dat niet alle organisaties in staat blijken om deze kosten te verdelen over de verschillende productsoorten en dat toepassing van een verdeelsleutel nodig is.

2.3.5 Vervoer (V)

Het ondersteunende proces 'vervoer' is bij vrijwel alle organisaties met buitenschoolse opvang een dagelijkse kostenpost. Het gaat dan primair om vervoer van school naar de buitenschoolse opvang. Bij dagopvang komt vervoer incidenteel voor (bij uitstapjes) en rekenen we het toe aan de activiteitenkosten. Tot de kosten van vervoer behoren:

- De personeelskosten van eventuele eigen chauffeurs;
- De kosten (afschrijvingen, onderhoud, verzekering en brandstof) van vervoermiddelen (bakfietsen, taxi's, busjes).

Omdat vervoerskosten in principe alleen gelden voor de bso hoeven we hier geen verdeling van de kosten over de verschillende kostendragers te maken.

2.3.6 Organisatie en aansturing (O)

Tot slot maken kosten van organisatie en aansturing ook nog deel zijn van de totale kostprijs. Kinderopvangorganisaties lopen sterk uiteen voor wat betreft schaalgrootte en aansturingsfilosofie. Dit leidt tot grote verschillen in de kosten van dit productieproces. Bij organisatiekosten kan worden gedacht aan de volgende kosten:

- Personeelskosten voor onder andere de locatiemanagers, administratie, bestuur en directie;
- Kosten voor externe inhuur voor administratie en ICT;
- Materiaalkosten voor apparatuur voor management, ICT en administratie;
- Investeringen in innovatie/kwaliteit;
- Kosten van werkkapitaal.

Dit onderzoek maakt geen onderscheid tussen uitvoerende en centrale overhead. Uitvoerende overhead verwijst naar alle operationele activiteiten die plaatsvinden op specifieke locaties, zoals het management van de locatie, assistentie van leidinggevenden en administratieve planning ter plaatse. Centrale overhead omvat alle niet-locatiegebonden organisatorische functies, zoals directieactiviteiten, financiële administratie en human resources.

In de praktijk zijn uitvoerende en centrale overhead vaak lastig te onderscheiden. Sommige organisaties hebben namelijk geen specifieke locatiemanager, maar een wijk- of regiomanager die meerdere locaties en diensten beheert waardoor kosten niet eenduidig aan een specifieke locatie of dienst kunnen worden toegeschreven. Dit bemoeilijkt de scheiding tussen uitvoerende en centrale overhead. Voor kleinere organisaties waarbij de directie soms betrokken is bij operationele taken wordt dit onderscheid nog complexer.

De productiefactor kapitaal is apart benoemd in het PHAVO-model, maar niet als aparte component geduid. De kosten zijn geïntegreerd in de factor organisatie en aansturing. Kosten van kapitaal hebben betrekking op kinderopvangorganisaties die gebruikmaken van externe financiering van het werkkapitaal. Het gaat hier dus niet om de leningen voor gebouwen, vervoer of inventaris, maar uitsluitend om leningen ten behoeve van de exploitatie.

De kosten voor organisatie en aansturing verdelen we over de kostendragers op basis van de omzet van de verschillende productsoorten. Hierbij moeten we rekening houden met de beperkte omzet van de bso die zorgt voor vertekening. Hierom kiezen we voor een ophoogfactor die voor de verschillende productsoorten de organisatiekosten per kinduur *bij benadering* gelijkstellen aan elkaar. Hiermee sluiten we aan bij hoe in het MK-onderzoek is omgegaan met de verdeling van organisatiekosten. In Bijlage C is een uitgebreidere uitleg te vinden over de toegepaste verdeelsleutel voor de organisatiekosten.

2.3.7 Overzicht van kostensoorten die zijn uitgevraagd

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de kosten- en inkomstengegevens die we per productieproces bij organisaties hebben uitgevraagd.

Tabel 2.1 Onder de vijf productieprocessen vallen verschillende kostensoorten

Kostensoorten
Pedagogisch proces
Salariskosten van PM'ers in loondienst voor het deel van de tijd dat zij op de groep staan
Kosten van externe inhuur van pedagogisch medewerkers
Overige kosten van het pedagogisch proces
Huisvestingskosten
Kosten voor gebruik van een pand in de vorm van huur, of via rentelasten en afschrijvingen in het geval van eigendom
Schoonmaakkosten
Kosten voor onderhoud
Overige huisvestingskosten (o.a. energie, afvalverwerking, verzekeringen)
Activiteiten en verzorging
Personeelskosten (zoals groepshulpen) voor verzorging, maaltijden en activiteiten
Kosten van voeding en verzorging
Kosten van activiteiten (zoals materiaal, uitstapjes, etc.)
Overige activiteiten- en verzorgingskosten

Vervoer
Personeelskosten voor vervoer
(Afschrijvings)kosten voor vervoersmiddelen
Overige vervoerskosten
Organisatiekosten
Organisatiekosten waaronder salariskosten van kantoorpersoneel en management, verzekeringen, ICT, administratie, etc.
Inkomsten
Omzet verkoop kinduren (en aantal gefactureerde uren)
Omzet uit andere kinderopvangdiensten (bijv. TSO of verhuur/detachering pedagogisch medewerkers)
Totale som aan ontvangen subsidies (+ onderscheid naar VE-subsidies)

Bron: Mijn Kostprijs, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (SWK) (2021)

2.4 De volume-eenheid en kengetallen

Voor een uniforme vergelijking van kostprijzen tussen kinderopvangorganisaties is het noodzakelijk om de kostengegevens terug te brengen naar een uniforme volume-eenheid. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang (Wko) in 2005 is de belangrijkste volume-eenheid van kinderopvang het *kinduur*, met name omdat de financieringssystematiek hierop is gebaseerd. In dit onderzoek sluiten we hierbij aan, wat betekent dat alle kosten worden teruggebracht naar de kosten per kind per uur. Voor het aantal kinduren gaan we uit van het aantal uren dat de organisatie factureert.

Het kinduur vormt de basis voor de uitwerking van een set van kengetallen die inzicht verschaffen in de kostenstructuren van kinderopvangorganisaties. Voor inzicht in de kostprijzen zijn een aantal kengetallen relevant voor het kostprijsonderzoek. Allereerst geven de gegevens inzicht in de totale kostprijs per kinduur. Daarnaast maken de kostengegevens inzichtelijk welk deel de verschillende kostprijscomponenten uitmaken van de totale kostprijs. Specifiek gaat het om de volgende kengetallen:

1. Het aandeel van de kosten van **pedagogisch proces (PP)** in de totale kostprijs van een kinduur
2. Het aandeel van de **huisvestingskosten (H**) in de totale kostprijs van een kinduur
3. Het aandeel van de kosten van **activiteiten en verzorging (A**) in de totale kostprijs van een kinduur
4. Het aandeel van de **vervoerskosten (V)** in de totale kostprijs van een kinduur
5. Het aandeel van de **organisatiekosten en aansturing (O**) in de totale kostprijs per kinduur

2.4.1 Geadministreerde kosten versus impliciete kosten

Sommige kinderopvangorganisaties maken kosten die niet worden geadministreerd. Hierdoor vallen de gemeten kostprijzen lager uit dan de werkelijke kostprijzen waarin alle relevante economische kosten verwerkt zijn. Denk bijvoorbeeld aan de partner van een directeur die onbetaald de financiële administratie uitvoert van de kinderopvangorganisatie. Vanuit een economisch perspectief moeten de zogenoemde opportuniteitskosten[7] van deze werkzaamheden deel uitmaken van de totale kostprijs, ook al staat hier in de praktijk geen vergoeding tegenover. Deze impliciete kosten komen naar verwachting relatief vaak voor bij kleine organisaties en de gastouderopvang (zie ook hieronder). Bij grotere organisaties is er minder of geen sprake van dit soort impliciete kosten, omdat tegenover alle werkzaamheden binnen de organisatie geldelijke compensatie staat in de vorm van loon. In het geval van een IB-ondernemer hebben we daarom ook uitgevraagd hoeveel uren per jaar de ondernemer zelf ongeveer op de groep staat.

2.5 Gastouderopvang

We behandelen de gastouderopvang apart omdat de hiervoor beschreven methode minder goed aansluit bij de gastouderopvang. De belangrijkste reden hiervoor is dat er in de gastouderopvang sprake is van veel impliciete kosten waarover de financiële administratie weinig tot geen informatie geeft. Deze kosten zijn economisch gezien echter wel relevant. Het gaat dan vooral om de tijd die een gastouder besteedt aan de opvang. Bij een kinderopvangorganisatie zijn deze kosten van tijd beprijsd – het personeel verdient immers loon – en dus goed uit de financiële administratie te halen, bij een gastouder is dit niet het geval. Voor een correcte inschatting van de daadwerkelijke kostprijs moeten dergelijke kosten wel worden meegerekend. De belangrijke rol van impliciete kosten vraagt daarom voor de gastouderopvang eerder om een normerende benadering voor het berekenen van de kostprijs dan voor de dagopvang en bso. Derhalve delen we de kosten van de gastouderopvang op de volgende manier in:

1. De (genormeerde) kosten van de tijd die de gastouder besteedt aan de gastouderopvang (*opportuniteitskosten*). Hierbij gaat het zowel om het aantal uren dat een gastouder op de groep staat (directe uren) als het aantal uren besteed aan onder andere voorbereiding, schoonmaak, gesprekken met ouders, opleiding, etc. (indirecte uren). Aan deze uren rekenen we een genormeerde vergoeding toe. Vanuit economisch perspectief zijn er opportuniteitskosten toe te kennen aan de bestede arbeidsuren. Een gastouder kan immers ook in loondienst elders in de kinderopvang. In Hoofdstuk 8 berekenen we op basis van verschillende normeringen de kosten van de tijdsinzet.
2. De operationele kosten van een gastouder. Dit zijn alle kosten die wel 'beprijsd' en dus terug te vinden zijn in de administratie. Het gaat dan om de kosten van onder andere voeding, verzorging, speelmaterialen en activiteiten.
3. Een laatste categorie betreft operationele kosten die niet fiscaal aftrekbaar zijn en dus niet in de boekhouding terechtkomen. Denk aan extra afschrijvingen op bijv. was- en vaatmachine, extra energiekosten, etc.

[7] Het begrip 'opportuniteitskosten' omvat de waarde van het beste alternatief dat uiteindelijk niet gekozen wordt. Met betrekking tot het voorbeeld in de hoofdtekst zouden de opportuniteitskosten van de tijd die een partner besteedt aan de boekhouding het loon zijn dat in diezelfde tijd verdiend zou kunnen worden met een betaalde baan.

Daarnaast geldt dat de kostprijs van gastouderopvang in zijn totaliteit uit twee afzonderlijke componenten bestaat: de kostprijs van de gastouder en de kostprijs van het gastouderbureau. Alle gastouders zijn aangesloten bij een of meerdere gastouderbureaus. De rol van het gastouderbureau is te bemiddelen tussen ouders en gastouders en om de gastouderopvang te begeleiden. Gastouders stellen hun eigen tarief vast en geven dit door aan het gastouderbureau waarna het gastouderbureau meestal zijn eigen tarief hier bovenop telt en het totale tarief in rekening brengt bij de vraagouders. Dit onderzoek richt zich op de kostprijs(opbouw) van de gastouders en ziet de kostprijs van de gastouderbureaus als een aparte component. Voor wat betreft de gastouderbureaus brengen we alleen de tarieven in kaart. Dit omdat in eerder onderzoek al aandacht is besteed aan de kostprijs(opbouw) van gastouderbureaus.[8]

[8] Mijn Kostprijs, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (SWK) (2021)

3 Theoretisch kader voor kostprijsvariatie

Groeps-, organisatie- en omgevingskenmerken kunnen een directe of een indirecte invloed uitoefenen op de kostprijs. Kenmerken verschillen van elkaar in de mate waarin zij beïnvloedbaar zijn door de organisatie. Voor veel kenmerken is de verwachte richting van het effect op de kostprijs *a priori* moeilijk vast te stellen.

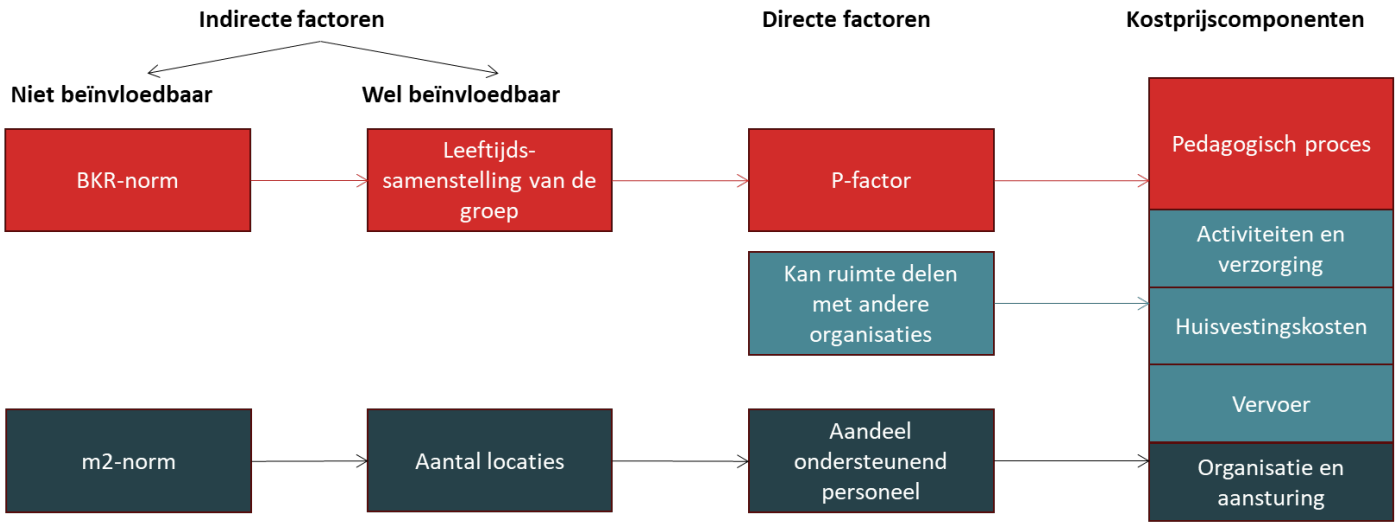
In het vorige hoofdstuk hebben we totale kostprijzen uitgesplitst naar kosten van verschillende productieprocessen. Wanneer de waarde van een van deze kostprijscomponenten verandert, zal dit logischerwijs ook invloed hebben op de totale kostprijs. Naast deze kostencomponenten hebben we bij organisaties en gastouders ook informatie verzameld over organisatiekenmerken die naar verwachting de grootste invloed hebben op de kostprijzen van dagopvang en bso.

Om tot een goede selectie van relevante kenmerken te komen, hebben we eerst een beknopt theoretisch kader opgesteld dat vanuit *theoretisch perspectief* variatie in kostprijzen tussen organisaties of tussen gastouders verklaart. In dit hoofdstuk bespreken we dit kader. Het hoofdstuk start met een generiek analyseschema van de relatie tussen kenmerken en kostprijzen bij kinderopvangorganisaties. Hierbij onderscheiden we verschillende categorieën van kenmerken. Daarna beschrijven we de specifieke factoren die mogelijk de variatie in kostprijzen tussen kinderopvangorganisaties verklaren. Hierbij gaan we ook voor elk van deze factoren in op de vraag *hoe* zij mogelijk van invloed zijn op de kostprijzen. We eindigen het hoofdstuk met kenmerken die kostprijsvariatie in de gastouderopvang kunnen verklaren. Bijlage A bevat een uitgebreide verantwoording voor welke kenmerken we uiteindelijk wel en niet hebben meegenomen in de data-uitvraag onder organisaties.

3.1 Analyseschema voor verklarende factoren

Figuur 3.1 geeft het analyseschema weer voor de relatie tussen verklarende factoren en de kostprijs. Het schema onderscheidt indirecte factoren en directe factoren. Bij directe factoren is er een directe (verwachte) relatie tussen het kenmerk en een van de kostprijscomponenten. Een verandering in deze directe factor leidt tot een hogere of lagere kostprijs, zonder dat dit verband 'loopt' via een ander kenmerk. Denk hierbij aan de P-factor: wanneer deze toeneemt zal de kostprijs per kinduur afnemen. Daarnaast zijn er indirecte factoren te onderscheiden. Indirecte factoren hebben ook invloed op de kostprijs, maar alleen via een andere ('derde') factor. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de leeftijdssamenstelling van de groep. Op zichzelf heeft leeftijd vermoedelijk maar een beperkt effect op de kostprijs – voor baby's zijn luiers nodig, maar oudere kinderen hebben daarentegen weer meer voeding nodig – maar vanwege de BKR-norm (de 'derde' factor) heeft de leeftijdssamenstelling wel een voorname invloed op de kostprijs.

Figuur 3.1 Analyseschema verklarende factoren



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Beïnvloedbare kenmerken relevanter dan niet-beïnvloedbare kenmerken

Daarnaast is ook een onderscheid te maken tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren. Kenmerken die voortkomen uit wet- en regelgeving zijn niet beïnvloedbaar door organisaties. Vanwege de toepasbaarheid op alle kinderopvangorganisaties dragen deze naar verwachting weinig bij aan de variatie in kostprijzen binnen de sector.[9] Wel hebben deze niet-beïnvloedbare langetermijnfactoren invloed op de hoogte van de kostprijzen in de kinderopvang over de gehele breedte. Neem als voorbeeld weer de BKR die voor alle organisaties de grens bepaalt van het aantal kinderen dat per pedagogisch medewerker kan worden opgevangen. De geldende BKR is dus geen relevante factor in het verklaren van kostprijsvariatie binnen de sector. Hoe organisaties gegeven de geldende BKR-norm hun pedagogisch personeel efficiënt weten in te zetten is dat wél.

Factoren die wel beïnvloedbaar zijn voor organisaties zijn bijvoorbeeld het aantal groepen per locatie of het huren of kopen van een pand. Hierbij is het eerder gemaakte onderscheid tussen vaste en variabele kosten relevant: bij factoren die op korte termijn te veranderen zijn betreft het variabele kosten; bij factoren die alleen op lange(re) termijn aan te passen zijn gaat het om vaste kosten. Een kenmerk dat niet beïnvloedbaar is op de korte termijn maar wel op de lange termijn is bijvoorbeeld de regio waarin de kinderopvangorganisatie is gevestigd. Waar een kinderopvangorganisatie zijn locatie vestigt, is een strategische keuze. Eenmaal gevestigd zijn de kosten op de locatie deels afhankelijk van de omgevingsfactoren, zoals de leeftijdssamenstelling van de kinderen in de omgeving. Doordat deze kenmerken beïnvloedbaar zijn en er een grote diversiteit is in de gemaakte keuzes hebben deze kenmerken naar verwachting een grotere verklaringskracht voor de variatie in kostprijzen dan de niet-beïnvloedbare factoren.

[9] Uitzondering hierop is de (kleine) groep organisaties die bewust alleen bso aanbieden of in de dagopvang geen babygroepen aanbieden en dus niet te maken hebben met de strengere BKR-norm voor jongere kinderen.

3.2 Verklarende factoren voor variatie in kostprijzen

Tabel A.1 in Bijlage A bevat een groslijst van mogelijke verklaringen voor variatie in de kostprijzen tussen kinderopvangorganisaties. Op basis van deze groslijst zijn we tot een set van kenmerken gekomen die we hebben uitgevraagd bij organisaties of via het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) hebben betrokken. De definitieve selectie is tot stand gekomen door de in Tabel A.1 gerapporteerde kenmerken te beoordelen aan de hand van de volgende criteria:

- **Inhoudelijke relevantie**: de mate waarin het kenmerk theoretisch gezien een belangrijke verklaring biedt voor variatie in kostprijzen. Daarnaast is de relevantie afhankelijk van de mate waarin een kenmerk beïnvloedbaar is door organisaties.
- **Substantie**: de verwachting van de mate waarin het kenmerk voorkomt in de populatie van kinderopvangorganisaties. Kenmerken die naar verwachting amper voorkomen in de populatie zijn statistisch gezien niet relevant om te onderzoeken. Inzichten over deze kenmerken zijn mogelijk wel via kwalitatieve methoden te achterhalen.
- **Belastbaarheid organisatie**: de mate waarin het aanleveren van gegevens voor een specifiek kenmerk belastbaar is voor organisaties. Dit hangt enerzijds af van de mate van complexiteit van de gevraagde gegevens – zijn er bijvoorbeeld meerdere databewerkingen nodig om tot het gevraagde cijfer te komen? Anderzijds hangt de belastbaarheid ook af van de mate waarin respondenten de informatie bij andere afdelingen binnen de organisaties moeten uitvragen.

Tabel A.4 in Bijlage A bevat onze weging van de verschillende kenmerken van de groslijst en vormt dus de verantwoording van de kenmerken die we bij organisaties hebben uitgevraagd. Tabel 3.1 geeft samenvattend de organisatiekenmerken weer die we in onze data-uitvraag hebben opgenomen (of die we uit het LKR, de GIR of via het CBS betrekken) en dus in het vervolg van het rapport benutten om variatie in kostprijzen te verklaren. Deze lijst van kenmerken vormt samen met de in Tabel 2.1 opgenomen kostengegevens de totale set aan informatie die we bij organisaties hebben uitgevraagd.

Tabel 3.1 Informatie over relevante kenmerken halen we uit zowel het LRK als de eigen uitvraag

Kenmerk	Bron
Aantal locaties	LRK en eigen uitvraag
Rechtsvorm	LRK
VE-aanbod	LRK
Grootte organisatie (in termen van kindplaatsen en omzet)	LRK en eigen uitvraag
De mate waarin organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen vanuit de inspectie	GIR (IvhO)
Locaties in een wijk met een lage SES[10]	Koppeling LRK en CBS
Randstad of regio	Koppeling LRK en CBS
Aantal vierkante meters binnenruimte	Eigen uitvraag
Aantal vierkante meters buitenruimte	Eigen uitvraag
Aantal locaties in eigendom	Eigen uitvraag

10 Hier en bij andere kenmerken die locatiespecifiek zijn, berekenen we per organisatie een gemiddelde over alle locaties.

Aantal gehuurde locaties	Eigen uitvraag
Aantal gehuurde locaties in schoolgebouwen	Eigen uitvraag
Aantal gehuurde locaties waar ruimtes worden gedeeld met andere organisaties dan scholen	Eigen uitvraag
Aantal groepen	Eigen uitvraag
Aantal horizontale groepen	Eigen uitvraag
Aantal verticale groepen	
Aantal kinderen in dagopvang/peuteropvang	Eigen uitvraag
Aantal kinderen in de leeftijdsgroep 0-1 jaar	Eigen uitvraag
Aantal kinderen in leeftijdsgroep 1-2 jaar	Eigen uitvraag
Aantal kinderen in leeftijdsgroep 2-4 jaar	Eigen uitvraag
Aantal fte op de financiële functie	Eigen uitvraag
Aantal hbo/wo-opgeleiden binnen financiële functie	Eigen uitvraag
Kwaliteitsaspecten waarmee de organisatie zich onderscheidt, waaronder: • Speciale voeding • Openingstijden buiten werkdagen 7:00-19:00 • Agrarische opvang • Focus op buitenspelen en/of buitenactiviteiten • Focus op duurzaamheid • Focus op kunst/cultuur/muziek/theater etc. • Meer taakuren dan wettelijk verplicht • Meer m2 ruimte per kind dan wettelijk verplicht	Eigen uitvraag

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.3 Gastouderopvang

Vanuit theoretisch perspectief is het aantal opgevangen kinderen – dat we in dit onderzoek meten middels de P-factor – een belangrijke factor in de kostprijsvariatie binnen de gastouderopvang. De maximale bezetting is wettelijk ingekaderd. Een gastouder mag in totaal zes kinderen van 0 tot 13 jaar tegelijk opvangen, met maximaal vijf kinderen tot 4 jaar, maximaal vier kinderen tot 2 jaar en maximaal twee baby's tot 1 jaar. Hierbij tellen eigen kinderen tot 10 jaar mee. Een deel van de gastouders werkt parttime of benut (bewust) de volledige, wettelijk toegestane capaciteit niet. Naar verwachting zal het aantal kinderen dat een gastouder opvangt dus variëren. De kostprijs per kinduur is sterk afhankelijk van de bezetting, omdat de arbeidsuren van de gastouder, maar ook de operationele kosten bij hogere bezetting over meer kinduren, worden verdeeld. In Hoofdstuk 9 zien we dan ook dat er sterke schaaleffecten zijn in de kostprijzen van gastouderopvang.

Daarnaast is het type gastouderopvang naar verwachting een belangrijke verklaring voor de variatie in kostprijzen. Er zijn vijf soorten gastouders:(i) zzp'ers werkzaam vanuit de eigen woning, (ii) zzp'ers werkzaam vanuit het huis van de vraagouders, (iii) freelancers werkzaam vanuit de eigen woning, (iv) gastouders werkzaam vanuit het huis van de ouders conform de Regeling dienstverlening aan huis en (v) gastouders in loondienst bij een gastouderbureau. Gastouders als zzp'er hebben andere fiscale voordelen dan gastouders in loondienst. Verder kunnen gastouders die aan huis komen, gebruikmaken van de faciliteiten die daar aanwezig zijn en hoeven hiervoor minder materiaal

aan te schaffen. Omdat we ons richten op de meest courante vormen van gastouderopvang en op gastouders voor wie de opvang de belangrijkste inkomstenbron is, beperken we ons in dit onderzoek tot eerstgenoemde groep.[11]

Naast de hierboven beschreven kenmerken is er veel variatie in het aanbod van gastouders. De ene gastouder heeft een elektrische bakfiets, de andere gastouder organiseert allerlei activiteiten en weer een andere gastouder doet veel aan scholing. Deze kenmerken vragen we niet uit als apart verklarend kenmerk, maar komen wel tot uiting in de operationele kosten van de gastouder en zijn daarmee opgenomen in de (spreiding van) kostprijzen van gastouderopvang die in Hoofdstuk 8 worden gerapporteerd.

11 Uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut (Boogaard en Bollen, 2022) volgt dat ongeveer de helft van de gastouders (49 procent) zzp'er is en staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Overige gastouders zijn freelancer (20 procent), zijn in loondienst bij een gastouderbureau (15 procent) of werken volgens de Regeling dienstverlening aan huis (16 procent).

4 Eigenschappen van de samples

148 kinderopvangorganisaties hebben via een invultool gegevens over kosten en organisatiekenmerken met ons gedeeld. Het gaat hierbij om relatief veel grote organisaties. Voor 142 gastouders hebben we gegevens over de ureninzet en voor 96 gastouders hebben we data over zowel ureninzet als operationele kosten.

Op basis van het kostprijsmodel en het theoretisch kader met betrekking tot verklaringen voor kostprijsvariatie hebben we voor zowel de productsoorten bij organisaties als de gastouderopvang een data-uitvraag uitgewerkt. Voor gegevens over dagopvang, peuteropvang en bso hebben we organisaties rechtstreeks benaderd en hen verzocht gegevens met ons ons te delen via een invultool (in Excel). De beschrijving van het dataverzamelingsproces is te vinden in Bijlage B. Deze bijlage bevat ook de beschrijving van de datavalidatie die we op deze gegevens hebben uitgevoerd. Voor wat betreft de gastouderopvang hebben we operationele kosten van gastouders verzameld via enkele administratiekantoren die de administratie verzorgen voor gastouders. Voor wat betreft de tijdsinzet en enkele overige aanvullende gegevens (zoals of de gastouder pensioen opbouwt of een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft) hebben we via de brancheorganisatie Nysa een enquête uitgezet onder gastouders. Tezamen vormen de data van de administratiekantoren en de enquêteresultaten de bouwstenen voor de berekening van kostprijzen van gastouderopvang.

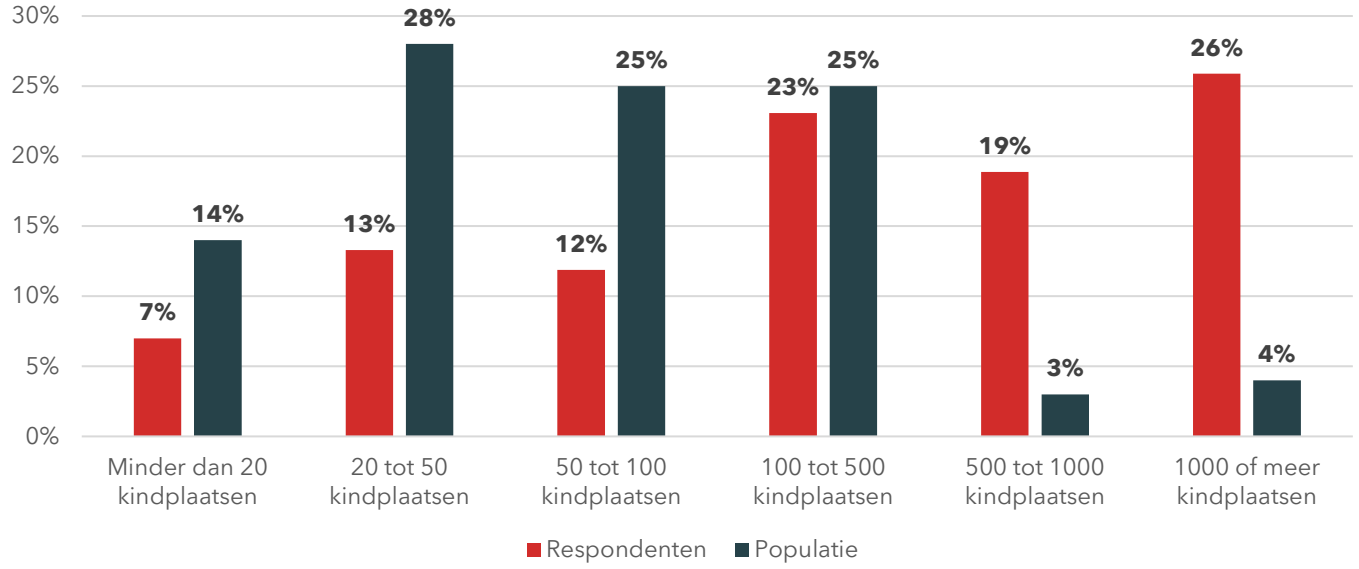
In de rest van het hoofdstuk beschrijven we aan de hand van beschrijvende statistieken de samples van kinderopvangorganisaties en gastouders die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Hierbij bestuderen we onder andere in hoeverre de samples representatief zijn voor de gehele sector.

4.1 Beschrijving sample kinderopvangorganisaties

Uiteindelijk hebben **148 organisaties** een (deels) ingevulde vragenlijst (invultool) bij ons aangeleverd. Dit is 6 procent van het totale aantal aangeschreven organisaties. Uitgaande van het totaalaantal kindplaatsen binnen de sector dekt onze sample ongeveer 35 procent van het totale aanbod. Dit verschil komt doordat er relatief veel grote organisaties hebben deelgenomen aan het onderzoek (zie ook hieronder). Omdat niet alle organisaties de invultool volledig hebben ingevuld of alle productsoorten aanbieden, varieert het aantal observaties per kostensoort en organisatiekenmerk aanzienlijk binnen deze sample. Dit zien we ook terug in Hoofdstukken 5, 6 en 7 waarin we aan de hand van statistische analyses inzicht geven in de (variatie in) kostprijzen van dagopvang, bso en peuteropvang. Hieronder worden eerst de achtergrondkenmerken van de deelnemende organisaties uitgelicht en vergeleken met de gehele populatie. De cijfers geven inzicht in de representativiteit van de verzamelde gegevens.

Ten opzichte van alle kinderopvangorganisaties binnen de sector is de vragenlijst relatief vaak ingevuld door organisaties met meer dan duizend kindplaatsen; zie Figuur 4.1. Een logische reden hiervoor is dat het invullen van de vragenlijst relatief veel tijd vergt en dat het invullen eenvoudiger is als er een geavanceerd administratiesysteem binnen de organisatie wordt gebruikt. Het hogere aandeel betekent dus dat grotere organisaties oververtegenwoordigd zijn in de sample. Alsnog zijn organisaties met minder dan vijftig kindplaatsen een substantieel deel van alle respondenten, namelijk twintig procent. Als robuustheidsanalyse zullen we bij het berekenen van kostprijzen wegen naar organisatiegrootte om resultaten op populatieniveau representatief te maken. Hierbij geldt wel dat we als populatie het totaalaantal kindplaatsen binnen de sector nemen. Dit betekent dat grotere organisaties een groter gewicht krijgen dan kleinere, ook al zijn ze oververtegenwoordigd in de sample.

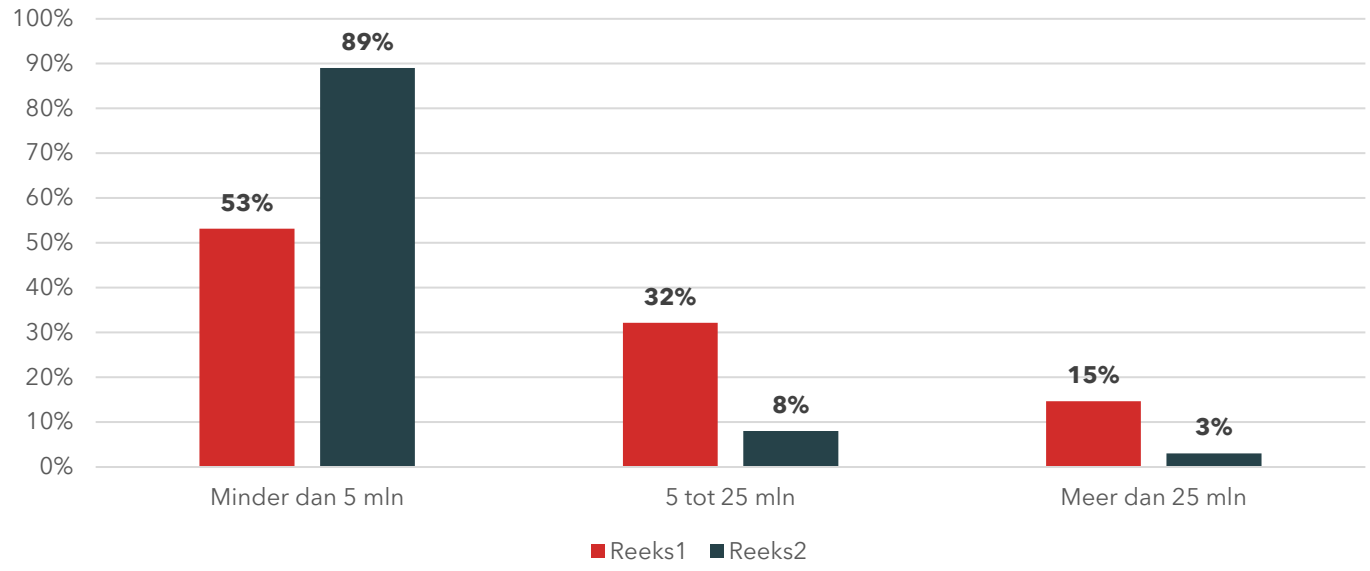
Figuur 4.1 De sample bevat relatief meer grotere organisaties dan in de gehele populatie aanwezig zijn



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Het beeld uit de voorgaande figuur wordt ook bevestigd door Figuur 4.2: de ingevulde vragenlijsten zijn voornamelijk afkomstig van organisaties met een omzet van 5 miljoen euro of meer. Echter, ten opzichte van het eerdere MK-onderzoek bevat onze sample niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin meer organisaties met een omzet van minder dan 5 miljoen euro. In dat onderzoek was het aandeel organisaties onder deze omzetgrens 35 procent, in het huidige onderzoek is dat 53 procent. Een mogelijk oorzaak hiervoor is dat (in principe) alle organisaties binnen de sector benaderd zijn en dat kleine organisaties zijn nagebeld door experts van het SWK.

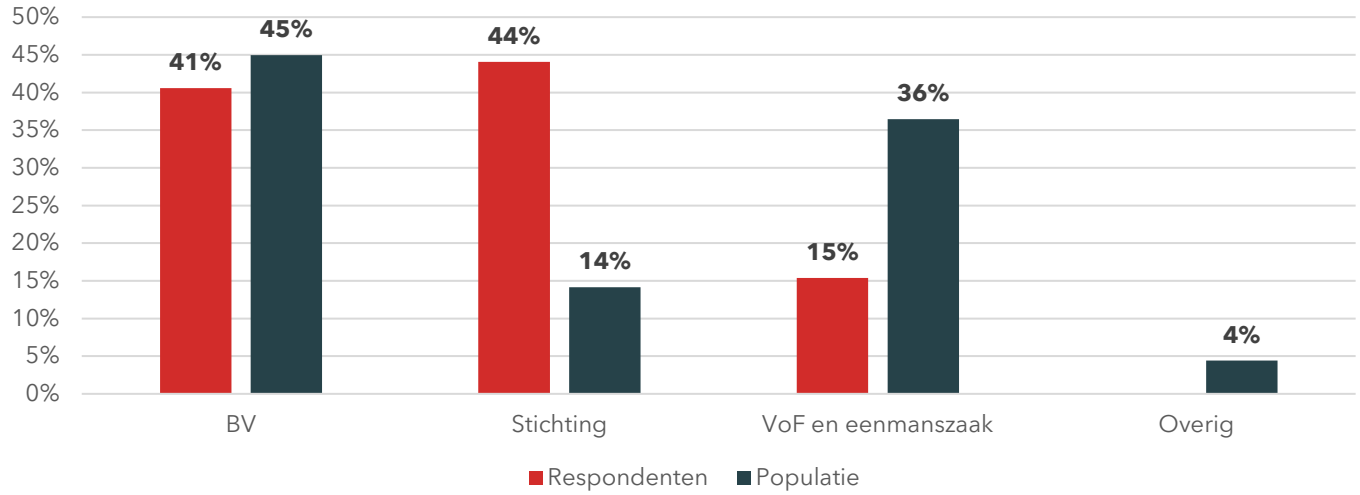
Figuur 4.2 De sample bevat relatief veel organisaties met een jaaromzet van meer dan €5 mln



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Uit Figuur 4.3 blijkt dat stichtingen oververtegenwoordigd zijn in de sample. Hierbij gaan we uit van de rechtsvorm op het niveau van de moederorganisatie (holding). Het aandeel ten opzichte van de gehele populatie is ongeveer drie keer zo hoog. Het aandeel bv's onder de respondenten is ook hoger dan binnen de gehele populatie. Dit hangt samen met het feit dat bv's en stichtingen meestal grotere kinderopvangorganisaties zijn. De groep organisaties in een vof of eenmanszaak zijn ondervertegenwoordigd.

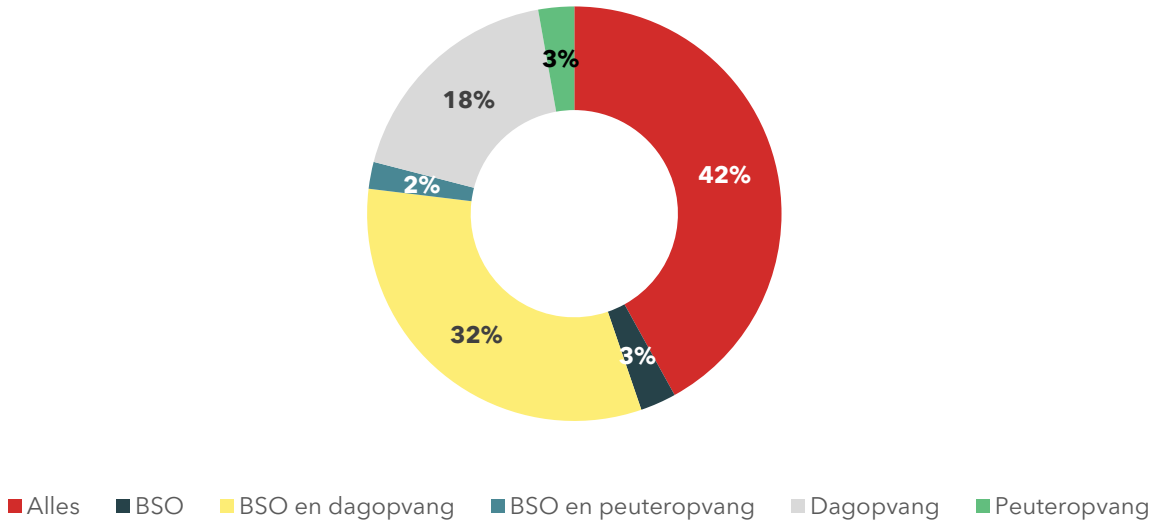
Figuur 4.3 De invultool is relatief vaak ingevuld door stichtingen



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

42 procent van de organisaties die de vragenlijst heeft ingevuld, biedt bso, dagopvang én peuteropvang aan. Dit volgt uit Figuur 4.4 en is in lijn met het feit dat de gegevens vooral van grotere organisaties afkomstig zijn. Er is ook een substantieel deel dat alleen dagopvang aanbiedt (18 procent).

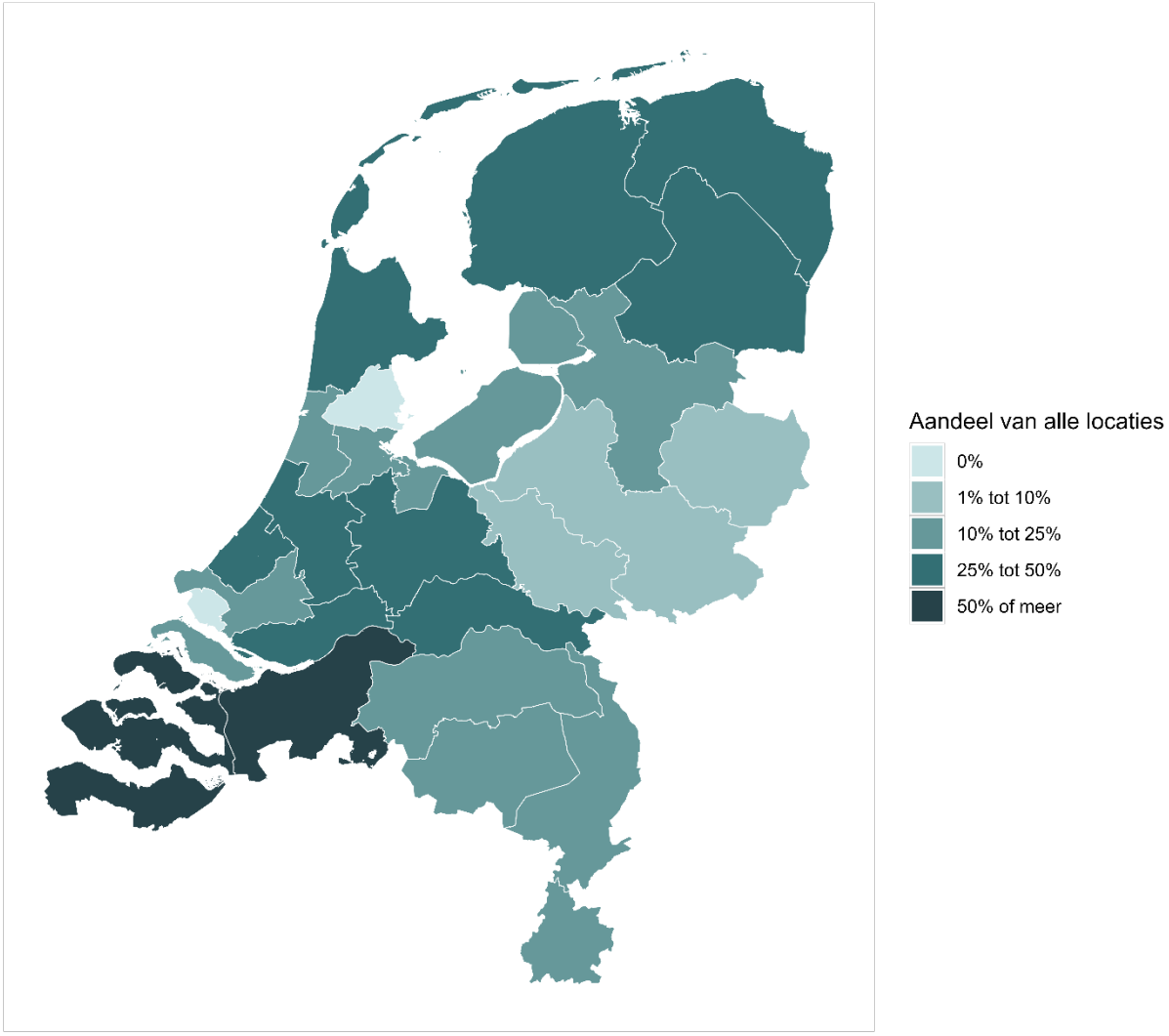
Figuur 4.4 De meeste respondenten in de sample bieden bso, dagopvang en peuteropvang aan



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.5 laat zien hoeveel locaties van deelnemende organisaties er per GGD-regio zijn ten opzichte van het totaalaantal locaties in de betreffende GGD-regio. Hieruit blijkt dat de dekking van de sample vooral in Noord- en West-Nederland relatief hoog is en in Oost-Nederland relatief laag. In Oost-Nederland hebben we een dekking van minder dan tien procent. De responspercentages zijn in Figuur 4.5 groter dan de eerder vermelde zes procent. Dit komt doordat deze figuur rekening houdt met de organisatiegrootte.

Figuur 4.5 De dekking van de sample is in Noord- en West-Nederland relatief hoog en in Oost-Nederland laag



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

4.2 Beschrijving sample gastouderopvang

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk vermeld, worden de data voor de gastouderopvang gevormd door twee samples: één die afkomstig is van administratiekantoren en vooral betrekking heeft op de operationele kosten en één die afkomstig van gastouders zelf en vooral betrekking heeft op de ureninzet. We gebruiken beide datasets om de volledige kostprijzen van gastouders in kaart te brengen (zie ook Paragraaf 2.5). Omdat we verschillende categorieën van gastouders onderscheiden, gebaseerd op het aantal gefactureerde kinduren, dienen we beide

datasets aan elkaar te koppelen middels het aantal kinduren. Voor 96 gastouders zijn in de data van de administratiekantoren gegevens over het aantal gefactureerde kinduren bekend, waardoor we voor deze groep totale kostprijzen kunnen berekenen. Hieronder beschrijven we beide samples apart van elkaar.

4.2.1 Beschrijving sample administratiekantoren

Binnen de sample van 122 gastouders die we van administratiekantoren hebben ontvangen, zijn alle provincies vertegenwoordigd, met uitzondering van Zeeland. Tabel 4.1 geeft de verdeling van de sample én van de totale populatie van gastouders over de verschillende provincies. Hieruit blijkt dat de noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) oververtegenwoordigd zijn in de sample. Dit is het gevolg van het feit dat een van de administratiekantoren die gegevens heeft aangeleverd vooral gastouders in de noordelijke provincies bedient. Een vergelijking geeft geen indicatie dat de gegevens van het administratiekantoor in Noord-Nederland een fundamenteel ander beeld opleveren dan de gegevens van de twee andere administratiekantoren. Wel lijkt het resultaat per kinduur[12] in de noordelijke provincies iets lager te liggen dan in de rest van Nederland.

Tabel 4.1 Er zitten relatief veel gastouders uit de noordelijke provincies in onze sample

Provincie	Aantal	Percentage in sample	Percentage in populatie
Drenthe	8	7%	4%
Flevoland	8	7%	4%
Friesland	17	14%	8%
Gelderland	9	8%	14%
Groningen	21	18%	4%
Limburg	7	6%	6%
Noord-Brabant	8	7%	14%
Noord-Holland	11	9%	10%
Overijssel	2	2%	10%
Utrecht	11	9%	7%
Zeeland	0	0%	2%
Zuid-Holland	16	14%	16%
Totaal	**122**	**100%**	**100%**

Bron: Uitvraag bij administratiekantoren, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Verder hebben we de administratiekantoren verzocht om enkel gegevens aan te leveren voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Dit zijn dus gastouders die op jaarbasis minimaal 1.225 uren besteden aan hun onderneming. We kunnen er daarmee van uitgaan dat voor de gastouders in onze sample gastouderopvang de primaire inkomstenbron is.

4.2.2 Beschrijving sample enquête

Tabel 4.2 toont beschrijvende statistieken voor de groep gastouders (enkel zzp'ers) die de enquête hebben ingevuld. De gastouders hebben antwoord gegeven op enkele vragen over het jaar 2023. Vervolgens zijn alleen de respondenten meegenomen die gegevens hebben ingevuld over het aantal gefactureerde kinduren en hun

12 'Resultaat per kinduur' is hier gedefinieerd als omzet per kinduur minus operationele kosten per kinduur.

tijdsinzet (uren op de groep, schoonmaakuren, contact met ouders, opleidingsuren en uren besteed aan andere activiteiten). Hiermee behouden we enkel de respondenten van wie het aantal kinduren per uur tijdsinzet kan worden berekend. Dit resulteert in een sample van **142 respondenten** die zowel hun ureninzet als het aantal gefactureerde kinduren volledig hebben ingevuld. Onrealistische gegevens zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.[13]

Eerder onderzoek binnen de gastouderopvang is beperkt, waardoor het lastig is om te beoordelen in hoeverre de beschrijvende statistieken in Tabel 4.2 aantonen dat de steekproef van gastouders in de enquête representatief is voor de volledige populatie van zzp'ers in de gastouderopvang. Opvallend is dat de spreiding in het aantal kindplaatsen per jaar, het aantal werkdagen per week en het aantal weken opvang per jaar niet zo groot is, maar dat er toch aanzienlijke variatie is in het aantal uren op de groep en de jaaromzet.[14] Dit doet vermoeden dat er binnen een werkdag de nodige variatie zit in de bezetting en aantal werkzame uren. Dat beeld sluit aan bij de bevindingen van Boogaard en Bollen (2022) waarin gastouders gemiddeld 30 uur per week werken, maar de spreiding loopt van 2 tot maar liefst 78 uur per week. Dit is mogelijk als de gastouder op basis van flexibele uren werkt en niet op basis van vaste uren, wat een kenmerkend element is van de gastouderopvang.

Gastouders die meer kinderen opvangen of meer dagen per week werken, kunnen meer kinduren factureren en dus hun tijdsinzet uitspreiden over meer kinduren. Zij hebben daarom logischerwijs een hogere P-factor dan gastouders die minder kinderen opvangen of minder dagen per week werken.[15] Wanneer we de sample van gastouders in de enquête verdelen in drie (ongeveer) even grote groepen op basis van het aantal gefactureerde kinduren in 2023, dan wordt dit direct duidelijk. In de categorie 'Laag' (≤ 4,135 kinduren per jaar.) is de mediane P-factor 1,7 (verhouding tussen gefactureerde kinduren en ureninzet gastouder), in de categorie 'Middel' (4,136 - 6,279 kinduren per jaar) is dit 3,0 en voor de categorie 'Hoog' (≥ 6,280 kinduren per jaar) bedraagt de P-factor 4,0. In het onderzoek van AYIT Consultancy (2023) wordt voor een geselecteerde groep gastouders met een jaaromzet van minimaal 20 duizend euro en meer dan 1.225 gewerkte uren een gemiddelde P-factor van 3,4 gerapporteerd. Deze waarde ligt duidelijk boven het niveau van de categorie 'Laag' in onze steekproef en is vergelijkbaar met de mediane P-factor in de 'Middel'- en 'Hoog'-categorie.

Het mediane aantal kindplaatsen in 2023 onder de gastouders in onze steekproef bedraagt zes. Het is daarbij om te benadrukken dat in onze enquête is gevraagd naar het totaalaantal kinderen dat de gastouder in de loop van 2023 heeft opgevangen en dus niet naar het aantal kinderen dat zij tegelijkertijd opving. Het maximumaantal kinderen dat een gastouder tegelijkertijd mag opvangen is wettelijk vastgesteld op zes[16].

---

13 In een enkel geval zien we meer uren inzet dan gefactureerde kinduren. In de praktijk is dit niet mogelijk, maar kan in de administratie voorkomen als gastouders naast dagopvang tijdens werkdagen ook opvang bieden in het weekend, in de avonduren of 's nachts en daarvoor hogere tarieven vragen. Ouders kunnen voor de vergoeding echter slechts één (uur)tarief opgeven. Als dit het hogere (weekend-/avond-/nacht-)tarief is, worden de andere reguliere uren ook omgezet naar dit tarief en wordt dit in de boekhouding gecompenseerd door een lagere 'q' (aantal afgenomen reguliere uren). In deze gevallen reflecteren de uren in de administratie niet de daadwerkelijke uren, wat ervoor pleit om gastouders voor wie dit het geval is buiten de sample te laten.

14 Dit volgt ook uit onderzoek van Boogaard en Bollen (2022). Zij concluderen dat zowel de spreiding in het maandinkomen dat gastouders verdienen met hun werkzaamheden als de spreiding in het aantal gewerkte uren groot is. Ongeveer een derde van de gastouders verdient minder dan duizend euro per maand, ongeveer een derde verdient tussen de duizend euro en 2 duizend euro per maand en ongeveer een derde verdient meer dan 2 duizend euro per maand.

15 Eventuele opvang van eigen kinderen wordt hierin niet meegenomen, omdat deze uren niet worden gefactureerd.

16 Zie https://ondernemersplein.overheid.nl/eisen-aan-gastouders/#art:hoeveel-kinderen-mag-een-gastouder-opvangen

Vervolgens laat Tabel 4.3 de geografische spreiding zien van de gastouders die hebben deelgenomen aan de enquête. Hieruit blijkt dat de geografische spreiding van de sample goed overeenkomt met die van de gehele populatie. Wel zien we dat relatief veel gastouders uit Noord-Holland en Flevoland de enquête hebben ingevuld.

Tabel 4.2 Beschrijvende statistieken respondenten gastouderopvang enquête over het jaar 2023

	Q1	Mediaan	Q3	Observaties
Aantal kindplaatsen per jaar	5	6	7	142
Aantal dagen per week	4	4	5	142
Aantal weken per jaar	45	46	47	141
Uren op de groep	1.410	1.840	2.250	142
Uren schoonmaak	90	145	235	142
Uren contact ouders	20	30	50	142
Uren opleiding	15	25	46	142
Uren overige activiteiten	0	31	90	94
Aantal gefactureerde kinduren	3.871	5.462	6.880	142
Jaaromzet	€ 27.472	€ 35.150	€ 45.285	138
Aantal gefactureerde kinduren per direct uur (P-factor)	1,7	3,0	4,0	142
Aantal gefactureerde kinduren per indirect uur	13	23	42	142
Aantal gefactureerde kinduren per ingezet (direct en indirectt) uur	1,8	2,8	3,8	142

Bron: Vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

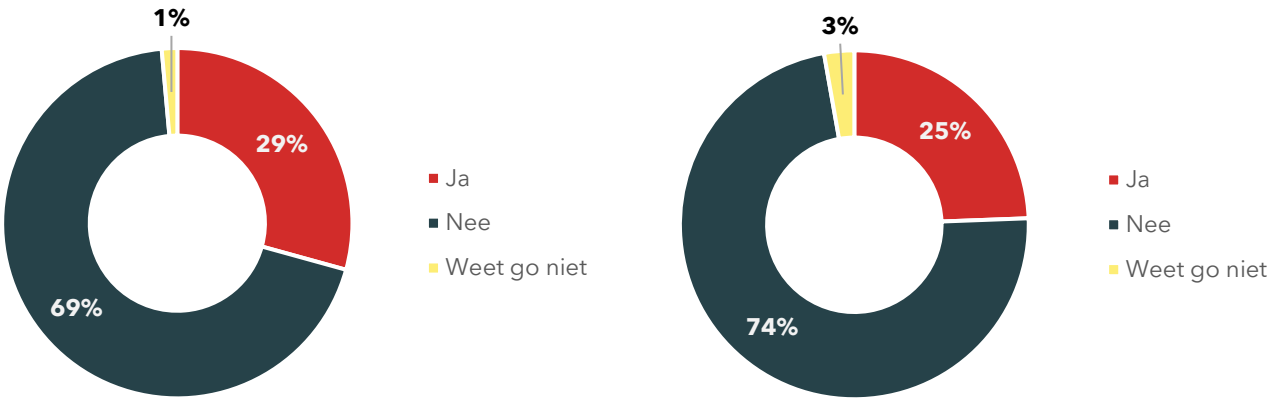
Tabel 4.3 Er zitten relatief veel gastouders uit Noord-Holland en Flevoland in onze sample van de gastouderenquête

Provincie	Aantal	Percentage in sample	Percentage in populatie
Drenthe	1	0.7%	4%
Flevoland	12	8.5%	4%
Friesland	14	9.6%	8%
Gelderland	13	9.2%	14%
Groningen	5	3.5%	4%
Limburg	9	6%	6%
Noord-Brabant	22	15.5%	14%
Noord-Holland	22	15.5%	10%
Overijssel	15	10.6%	10%
Utrecht	7	4.9%	7%
Zeeland	4	2.8%	2%
Zuid-Holland	18	12.7%	16%
Totaal	**142**	**100%**	**100%**

Bron: Vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Naast gegevens over de ureninzet van de gastouders zijn met de enquête ook aanvullende gegevens verzameld om een vollediger beeld te krijgen van dit type opvang binnen de kinderopvangsector. Een opvallende bevinding is het lage percentage gastouders dat verzekerd is tegen arbeidsongeschiktheid; zie Figuur 4.6. Slechts 29 procent van de respondenten geeft aan over een arbeidsongeschiktheidsverzekering te beschikken. Ook de pensioenopbouw blijft achter; slechts één op de vier gastouders uit onze sample bouwt pensioen op. Daarnaast geeft een klein deel van de respondenten aan niet te weten of zij verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid (1 procent) of pensioen opbouwen (3 procent).

Figuur 4.6 Het merendeel van de gastouders (go) is niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid (links) en bouwt geen pensioen op (rechts).



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: gegevens verkregen via enquête onder gastouders, n=140 (links) en n=142 (rechts).

Koppeling sample administratie en enquête

Om uiteindelijk tot totale kostprijzen te komen dienen de gegevens van de enquête te worden gekoppeld aan de data van de administratiekantoren. Eerstgenoemde bron bevat immers informatie over de ureninzet – die we normeren om tot de kosten van de tijdsbesteding te komen – terwijl laatstgenoemde databron informatie verschaft over de operationele kosten.

De gegevens uit de enquête zijn gebruikt om de mediane P-factor te berekenen, uitgesplitst naar drie categorieën op basis van het aantal categorieën (zie hierboven). Deze uitkomsten zijn vervolgens gekoppeld aan de gastouders uit de steekproef van de administratiekantoren. De koppeling is gemaakt op basis van het totaalaantal gefactureerde kinduren in 2023. Voor 96 gastouders in de data van de administratiekantoren hebben we namelijk ook informatie over het aantal gefactureerde kinduren. Deze gastouders vallen dan in een van de drie categorieën (Laag, Middel of Hoog). Op deze manier kunnen we de kostengegevens afkomstig van de administratiekantoren combineren met de gegevens over de ureninzet uit de enquête. Het is hierbij van belang om op te merken dat de gastouders uit de steekproef van de administratiekantoren gemiddeld een hoger aantal gefactureerde kinduren hebben dan de gastouders in de enquête. Een relatief groot deel van deze groep valt dus in de categorieën 'Middel' en 'Hoog', terwijl het aandeel gastouders in de categorie 'Laag' beperkt is. Met behulp van deze gecombineerde dataset kan dus voor een sample van **96 gastouders** de kostprijs per kinduur worden berekend.

5 Kostprijzen van dagopvang

Er is aanzienlijke variatie in kostprijzen van dagopvang binnen de kinderopvangsector. Meer dan de helft van deze variatie wordt verklaard door verschillen in kosten van het pedagogisch proces. Huisvestingskosten zijn lager als een organisatie relatief veel panden in eigendom heeft. De mediane kostprijs van dagopvang ligt ruim 0,50 euro hoger dan de maximumuurprijs.

Dit hoofdstuk beschrijft de kostprijzen van de dagopvang op basis van gegevens die zijn verzameld via een digitale invultool onder kinderopvangorganisaties. De ingevulde gegevens geven inzicht in de kostenstructuur van de deelnemende organisaties en zijn gebaseerd op het boekjaar 2023. Omdat niet alle kosten door organisaties volledig zijn uitgesplitst naar specifieke productsoorten, zijn voor het bepalen van de kostprijzen enkele aanvullende bewerkingen uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het toepassen van een verdeelsleutel op kosten die niet direct door de organisaties zelf zijn toegedeeld. De exacte methoden en aannames die hierbij zijn gehanteerd, worden toegelicht in Bijlage C.

Voor de interpretatie en duiding van de resultaten zijn focusgroepen met kinderopvangorganisaties gehouden. Nadat de verzamelde gegevens geanalyseerd waren, zijn de voorlopige uitkomsten teruggekoppeld aan een aantal organisaties in het kader van verdiepende groepssessies. Tijdens deze sessies zijn mogelijke verklaringen besproken voor de variatie in kostprijzen tussen organisaties, evenals de kenmerken die hiermee samenhangen. Deze gesprekken leverden aanvullende inzichten op in de vermoedelijke mechanismen die ten grondslag liggen aan de gevonden verschillen en verbanden in de data. Hierdoor is het mogelijk om de uitkomsten niet alleen cijfermatig, maar ook inhoudelijk en contextueel beter te begrijpen.

Het hoofdstuk start met de presentatie van de kostprijzen zoals gerapporteerd door de kinderopvangorganisaties, inclusief een uitsplitsing van de afzonderlijke kostencomponenten waaruit deze zijn opgebouwd. Vervolgens wordt ingezoomd op de spreiding in kostprijzen tussen organisaties en op de factoren die deze spreiding kunnen verklaren. Ook wordt een vergelijking gemaakt met het eerder uitgevoerde MK-onderzoek uit 2021 (met data voor 2019), zodat eventuele trends of structurele veranderingen in kaart kunnen worden gebracht. Tot slot wordt stilgestaan bij de inzichten die voortkwamen uit de focusgroepen. Daarbij is speciale aandacht voor die delen van de variatie in kostprijzen die niet met kwantitatieve gegevens kunnen worden verklaard, maar waarvoor wel plausibele kwalitatieve duidingen zijn geopperd door veldpartijen. Deze inzichten vormen een waardevolle aanvulling op de cijfermatige analyse van de kostprijzen.

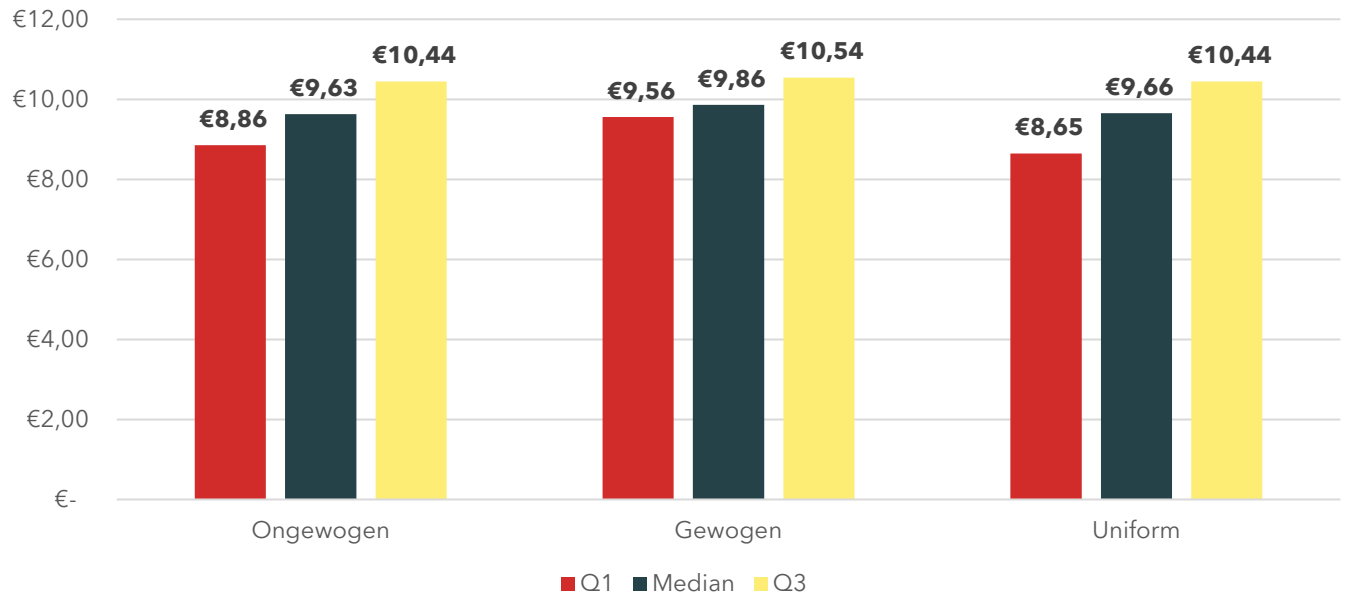
5.1 Opbouw van kostprijzen

Tussen het eerste en het derde kwartiel zit een variatie van twee euro per kinduur

De kostprijzen in de dagopvang variëren tussen de 8,86 euro bij het eerste kwartiel en 10,44 euro bij het derde kwartiel (op basis van boekjaar 2023).[17] De mediane kostprijs bedraagt 9,63 euro. De spreiding rondom de mediaan is evenredig, wat betekent dat de afstand tussen het eerste en derde kwartiel symmetrisch verdeeld is. Dit wijst op een evenwichtige spreiding rondom de mediaan. Deze kostprijsverdeling is weergegeven in Figuur 5.1.

In Figuur 5.1 worden drie varianten van kostprijsberekening gepresenteerd als gevoeligheidsanalyse. De eerste variant betreft de ongewogen gegevens: hierbij zijn de kostprijzen direct gebaseerd op de gerapporteerde gegevens van kinderopvangorganisaties, zonder aanvullende weging. In de tweede variant zijn de kostprijsgegevens gewogen naar het aantal kindplaatsen per organisatie. Hierdoor krijgen grotere organisaties relatief meer gewicht in de analyse. De uitkomsten in dit gewogen scenario liggen grotendeels in lijn met die van het ongewogen scenario, met als belangrijkste verschil dat de kostprijs bij het eerste kwartiel dichter bij de mediaan ligt. Dit komt doordat kleinere organisaties, die over het algemeen lagere kostprijzen rapporteren, een lager gewicht hebben gekregen. Daardoor tellen zij minder zwaar mee in de bepaling van het eerste kwartiel. Het derde scenario gaat uit van een uniforme verdeelsleutel (zie Bijlage C). Uitkomsten uit dit scenario wijken nauwelijks af van die in het ongewogen scenario.

Figuur 5.1 De kostprijs varieert ongeveer twee euro per kinduur tussen het eerste en derde kwartiel



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

[17] Kwartielen en de mediaan zijn maatstaven van centrale tendentie en spreiding van een verdeling van gegevens. Het eerste kwartiel is de waarde waarvoor geldt dat 25 procent van de gegevens binnen dezelfde verdeling eronder ligt. In deze context ligt dus 25 procent van alle kostprijzen in onze sample onder de € 8,86. De mediaan geeft de middelste waarde van de verdeling aan: 50 procent van alle gegevens ligt eronder. In ons geval ligt dus de helft van de kostprijzen onder de € 9,63. Het derde kwartiel is de waarde waarvoor geldt dat 75 procent van de verdeling eronder ligt. Dus 75 procent van de kostprijzen is kleiner dan € 10,44.

Gezien de geringe verschillen tussen de scenario's, en met name de minimale afwijkingen tussen het ongewogen en het uniforme scenario, is ervoor gekozen om voor de verdere analyses in dit hoofdstuk uit te gaan van het ongewogen scenario. Dit biedt een representatief en evenwichtig uitgangspunt voor het analyseren van de kostprijzen in de dagopvang. Daarnaast is er voor het verklaren van variatie in de kostprijzen, wat aan bod komt verder in dit hoofdstuk, geen inhoudelijke reden om de ene observatie zwaarder mee te wegen dan de andere.

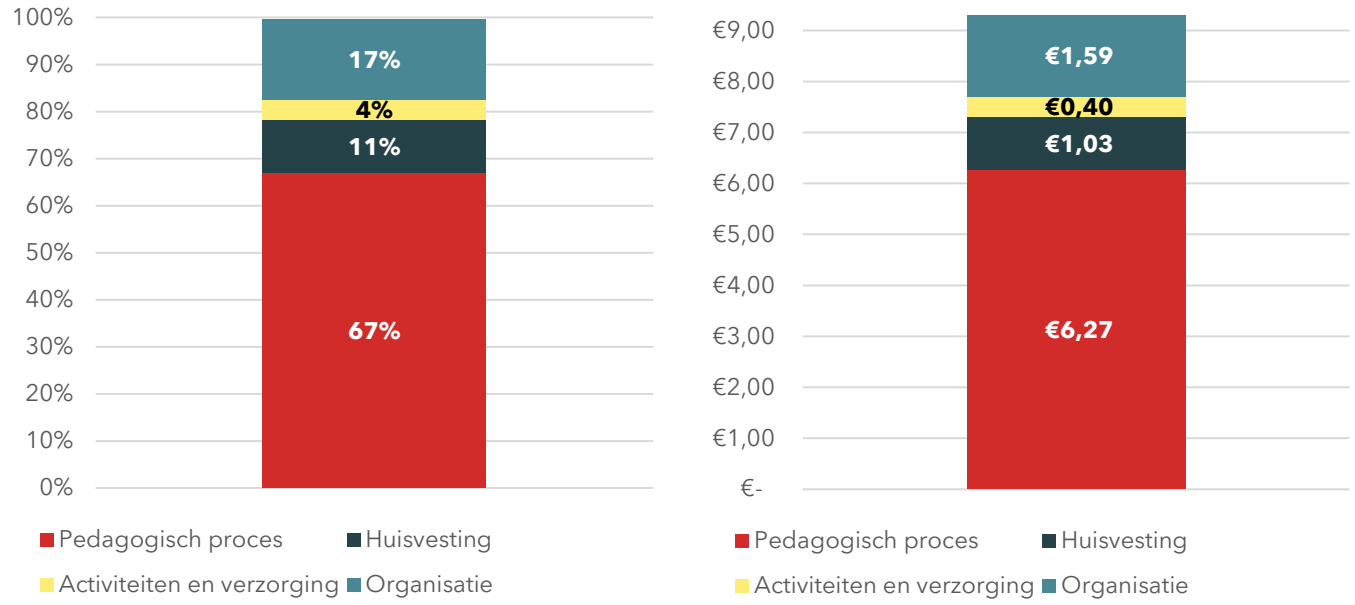
De kosten van de dagopvang zijn opgebouwd uit verschillende kostprijscomponenten, conform de PHAVO-methodiek. Binnen deze systematiek worden de kosten uitgesplitst in pedagogiek (PP), huisvesting (H), activiteiten en verzorging (A), vervoer (V) en organisatiekosten (O). Voor de dagopvang is het onderdeel vervoer (V) echter niet of nauwelijks van toepassing en blijft dan ook buiten beschouwing in de verdere analyse.

De kostprijs bestaat voor twee derde uit kosten voor het pedagogisch proces

Uit de gegevens blijkt dat de kostprijs per kinduur voor het overgrote deel – namelijk 67 procent – bestaat uit kosten voor het pedagogisch proces. Deze component vormt daarmee veruit de grootste kostenpost binnen de dagopvang. Figuur 5.2 toont deze verdeling visueel. Na de kosten van het pedagogisch proces volgen de organisatiekosten die met 17 procent bijdragen aan de totale kostprijs. Deze kosten bestaan voor een groot deel ook uit personele kosten, maar dan betreft het personeel dat niet in het primaire proces wordt ingezet. Denk bijvoorbeeld aan het management, de financiële afdeling, ICT, etc. De huisvestingskosten vormen met een aandeel van 11 procent de derde grote component. Activiteiten en voeding maken gezamenlijk slechts een bescheiden deel uit van de kostprijs: deze kleinere componenten zijn samen goed voor 4 procent van het totaal.

De gesprekken met kinderopvangorganisaties bevestigen dit beeld. Volgens de betrokken partijen is het pedagogisch proces zonder twijfel de grootste kostenpost binnen de sector. De daaropvolgende kosten worden gevormd door huisvestingskosten en organisatiekosten (waarvan een deel dus ook uit personele kosten bestaat). Overige uitgaven, zoals voeding en materialen, worden gezien als van ondergeschikt belang in termen van hun financiële gewicht binnen de totale kostprijs. Deze bevindingen sluiten goed aan bij het patroon dat uit de geanalyseerde gegevens naar voren komt.

Figuur 5.2 Twee derde van de kostprijs per kinduur in de dagopvang bestaat uit pedagogischproceskosten[18]



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

5.2 Kostprijzen in perspectief

In deze paragraaf vergelijken we de kostprijzen uit dit onderzoek met die uit het MK-onderzoek dat in 2021 is afgerond en gebaseerd is op cijfers uit 2019. Het MK-onderzoek omvat een steekproef van ongeveer 50 organisaties en dit onderzoek bevat gegevens van circa 130 organisaties met informatie over de dagopvang. Om de cijfers uit 2019 vergelijkbaar te maken met die uit 2023 passen we een specifieke indexatie toe die geldt voor de kinderopvang; deze komt neer op een toename van de kosten van 17,3 procent over een periode van vier jaar.[19] Tot slot zetten we de mediane kostprijs af tegen de maximumuurprijs voor de dagopvang, zoals jaarlijks vastgesteld door de rijksoverheid. [20] De maximumuurprijs is de maximaal door de overheid vergoede uurprijs binnen het stelsel van de kinderopvangtoeslag.

Kostprijzen van dit onderzoek en het MK-onderzoek liggen dicht bij elkaar

De kostprijzen van de dagopvang uit dit onderzoek en het MK-onderzoek liggen dicht bij elkaar, de mediane kostprijs voor de dagopvang ligt in het MK-onderzoek slechts 0,03 euro hoger. Ook de kostprijzen bij het eerste kwartiel liggen dicht bij elkaar. De kostprijs bij het derde kwartiel ligt in het huidige onderzoek 0,30 euro hoger dan in het MK-onderzoek. De goede vergelijkbaarheid van de kostprijzen met die van het MK-onderzoek geven vertrouwen in de robuustheid en consistentie van de methodiek die in beide onderzoeken is toegepast.

18 Merk op dat de mediane waarden van de verschillende kostencomponenten bij elkaar opgeteld niet per definitie de mediane waarde van de totale kostprijs geeft.

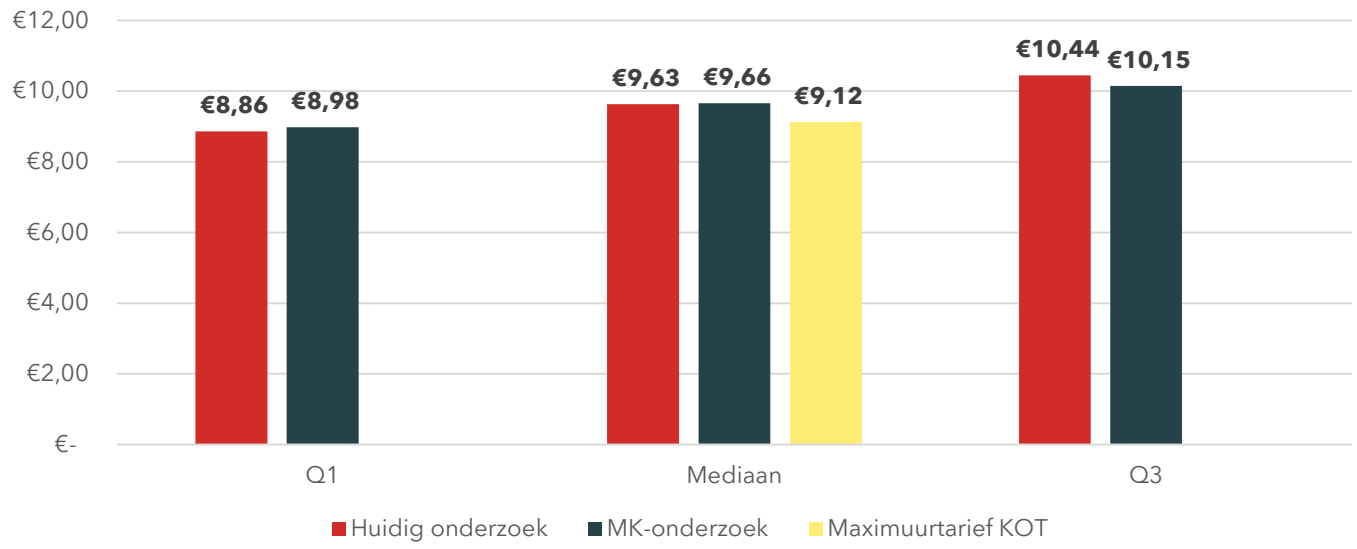
19 Deze indexatie is op basis van de jaarlijkse Kostenprognose Kinderopvang die sinds 2015 door AYIT Consultancy in samenwerking met Van Ree Accountants wordt uitgebracht.

20 Zie Extra verhoging kinderopvangtoeslag | Over Toeslagen

De mediane kostprijs ligt boven de maximumuurprijs voor de kinderopvangtoeslag

De mediane kostprijs van dagopvang ligt ruim 0,50 euro boven de maximumuurprijs voor de kinderopvangtoeslag. Dit betekent niet dat meer dan de helft van de organisaties een kostprijs heeft die hoger is dan hun (verkoop)prijs en per definitie verlies lijden. Organisaties hebben namelijk de ruimte om een prijs te hanteren die boven de maximumuurprijs ligt. Dat organisaties gemiddeld genomen een hoger tarief hanteren dan de maximumuurprijs blijkt ook uit het jaarlijkse uurprijzenonderzoek van BOinK.[21] Hieruit blijkt dat het gemiddelde uurtarief van dagopvang in 2023 9,59 euro bedroeg, wat vrijwel gelijk is aan de mediane kostprijs in dat jaar.[22] Dit betekent dat de dagopvang een kleine negatieve marge heeft van 0,04 eurocent. Deze marge op het dagopvangaanbod kan niet worden geïnterpreteerd als de gemiddelde winstmarge binnen de sector. Dit omdat het een operationele marge betreft én omdat de meeste organisaties meerdere productsoorten aanbieden – naast dagopvang ook bso en peuteropvang (zie Paragraaf 2.2). Voor marges op organisatieniveau verwijzen we naar het Sectorrapport Kinderopvang van het Waarborgfonds & Kenniscentrum.[23] Verder valt op dat de maximumuurprijs voor de dagopvang in de periode 2019-2023 is toegenomen met 13,7 procent en dus minder sterk is gestegen dan de kostprijzen voor dagopvang.

Figuur 5.3 Kostprijzen van dit onderzoek en het MK-onderzoek liggen dicht bij elkaar



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Opbouw van de kostprijzen in de dagopvang is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken

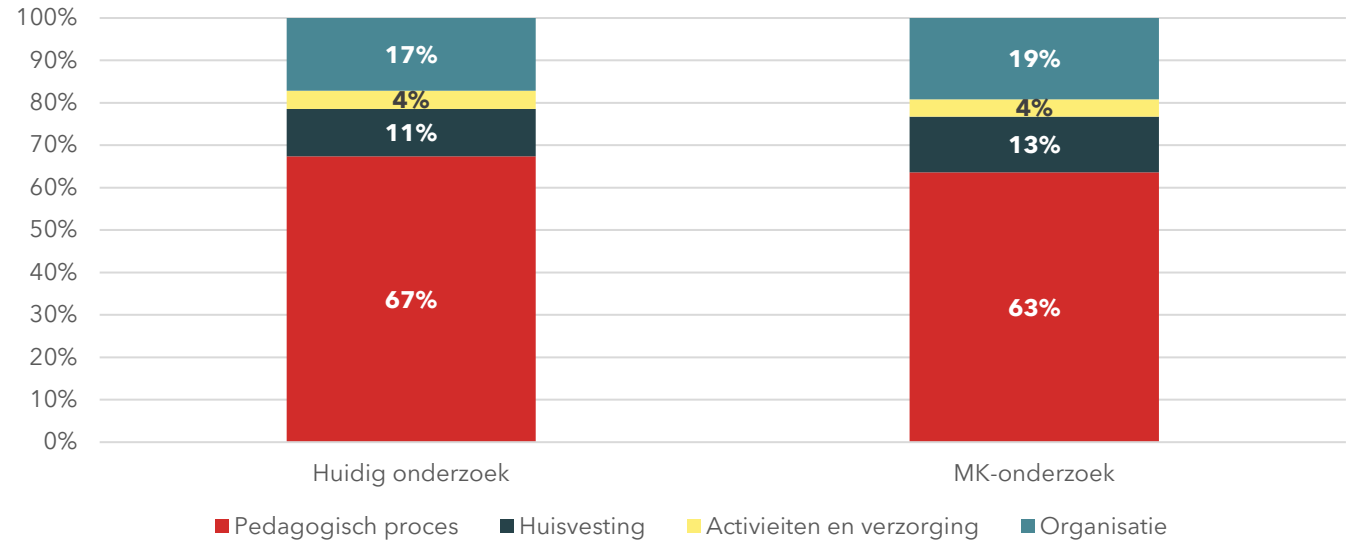
De opbouw van de kostprijzen in de dagopvang in het huidige onderzoek wijkt nauwelijks af van de opbouw in het MK-onderzoek. We zien dat het aandeel pedagogischproceskosten in dit onderzoek vier procentpunt hoger ligt, het aandeel huisvestingskosten ligt twee procentpunt lager en ook het aandeel organisatiekosten ligt twee procentpunt lager.

21 Zie BOinK (2023). Uurprijsonderzoek 2022-2023.

22 Merk op dat we hier een mediaan met een gemiddelde vergelijken. Op basis van de gerapporteerde hoogste en laagste waargenomen uurtarieven in het onderzoek van BOinK valt te verwachten dat de verdeling van de uurtarieven rechtsscheef is (met uitschieters naar boven toe) waardoor het gemiddelde uurtarief hoger ligt dan het mediane uurtarief. In dat geval is het (negatieve) verschil tussen uurtarieven en kostprijzen groter dan hier gerapporteerd.

23 SWK (2024).

Figuur 5.4 Opbouw van de kostprijzen in de dagopvang is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

5.3 Variatie in kostprijzen

In deze paragraaf tonen we hoe de afzonderlijke kostprijscomponenten variëren en welke componenten het meest bijdragen aan de variatie in de totale kostprijs tussen organisaties.

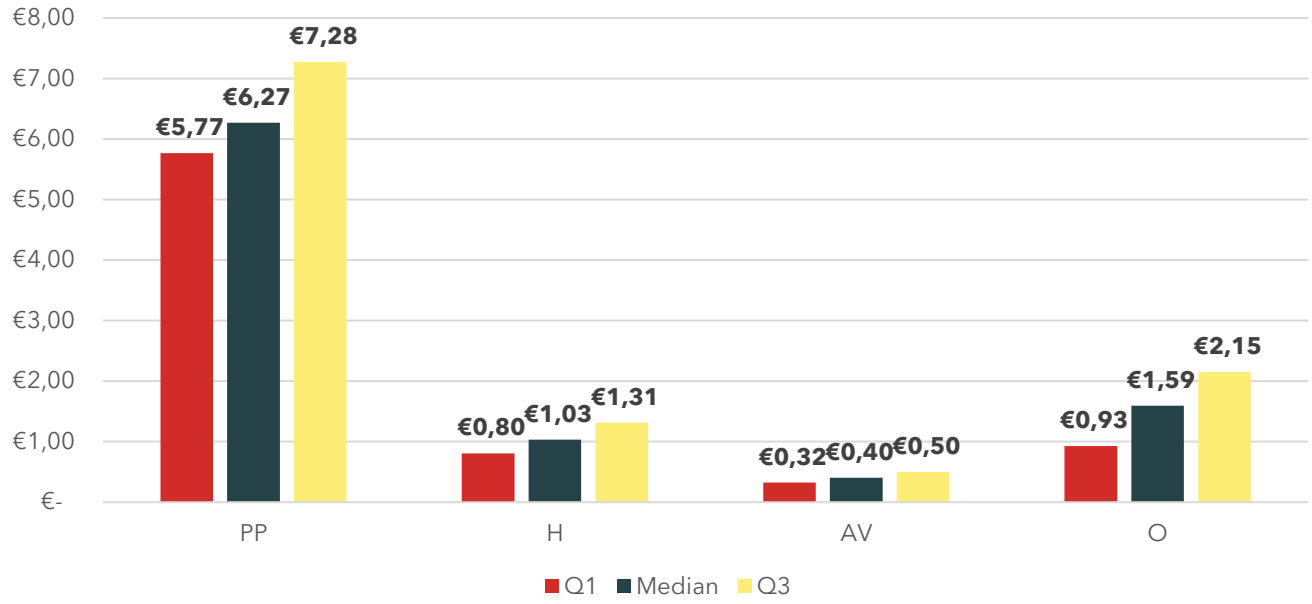
Huisvestingskosten zijn maar een beperkt deel van de totale variatie in kostprijzen

We vinden een aantal verklaringen voor de variatie in huisvestingskosten. Tegelijkertijd is de variatie in huisvestingskosten relatief beperkt en vormt een beperkt aandeel van de variatie in de totale kostprijs; zie Figuur 5.5.

De meeste variatie zit in de PP-kosten en de organisatiekosten

De meeste variatie doet zich voor bij de kosten voor het pedagogisch proces, gevolgd door de organisatiekosten. De PP-kosten per kinduur liggen tussen 5,77 euro bij het eerste kwartiel (Q1) en 7,28 euro bij het derde kwartiel (Q3), zie Figuur 5.5. Dit is een verschil van ongeveer 1,50 euro. De afwijking tussen de mediane PP-kosten en Q3 is relatief groot. Voor de organisatiekosten ligt Q1 op 0,93 euro en Q3 op 2,15 euro, wat neerkomt op een verschil van ongeveer 1,20 euro. De huisvestingskosten bedragen ongeveer 1 euro per kinduur, met een variatie van ongeveer 0,50 euro tussen Q1 en Q3. De kosten voor voeding en activiteiten liggen rond de 0,40 euro per kinduur en kennen een verschil van 0,18 euro tussen het eerste en derde kwartiel.

Figuur 5.5 De meeste variatie zit in de pedagogisch PP-kosten en de organisatiekosten

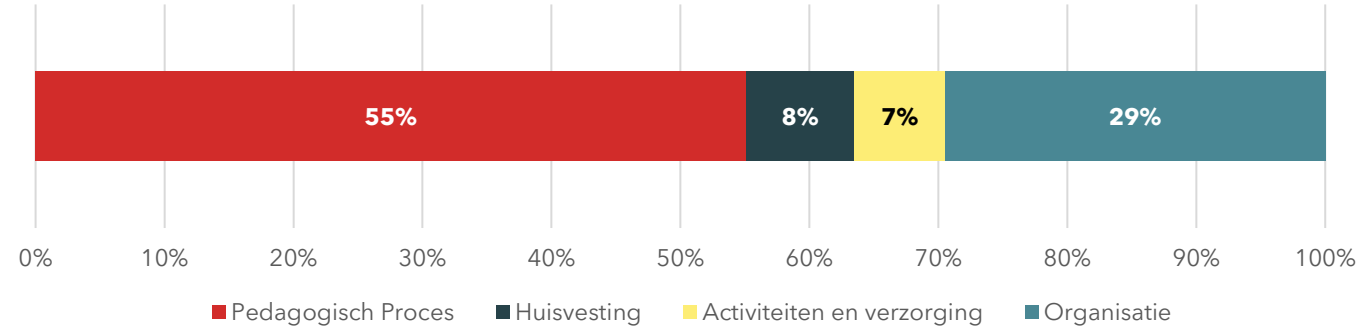


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Een relatief groot deel van de variatie in totale kostprijs komt door variatie in O-kosten

Figuur 5.6 toont welk deel van de variatie in de totale kostprijs wordt verklaard door de afzonderlijke kostprijscomponenten, op basis van een variantie-decompositie.[24] Uit deze analyse blijkt dat 29 procent van de totale variatie toe te schrijven is aan de organisatiekosten. Gezien het feit dat organisatiekosten gemiddeld 17 procent van de totale kostprijs uitmaken (zie Figuur 5.2), is dit een relatief groot aandeel in de variatie.

Figuur 5.6 Een relatief groot deel van de variatie in totale kostprijzen bestaat uit variatie in de organisatiekosten



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De PP-kosten dragen het meest bij aan de totale variatie in kostprijs. De huisvestingskosten hebben slechts een beperkt aandeel in de variatie van de totale kostprijs. Dit aandeel is in lijn met het relatief beperkte aandeel dat

[24] Een variantie-decompositie laat zien welk deel van de totale variatie in een uitkomst (bijvoorbeeld de kostprijs) statistisch verklaard wordt door variatie in afzonderlijke componenten of factoren. Het geeft daarmee inzicht in welke onderdelen het meest bijdragen aan de spreiding in de totale waarde. De bijdrage van component Xi = Cov(Kostprijs component Xi, totale kostprijs) / Var(totale kostprijs), waarbij 'Cov' staat voor de covariantie en 'Var' voor de variantie.

huisvestingskosten vormen binnen de totale kostprijs. Voor de componenten voeding en activiteiten geldt dat hun absolute bijdrage aan de variatie klein is. Wanneer echter wordt gekeken naar de bijdrage aan de variatie in relatie tot hun aandeel in de totale kostprijs blijkt dit aandeel relatief hoog te zijn. Dit betekent dat, hoewel voeding en activiteiten slechts een klein deel van de kostprijs beslaan, ze binnen dat beperkte aandeel een relatief grote spreiding vertonen.

5.4 Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken

De vorige paragraaf gaf inzicht in de variatie in de totale kostprijzen van dagopvang en de afzonderlijke kostprijscomponenten. Om meer zicht te krijgen op deze variatie relateren we organisatiekenmerken aan de totale kostprijzen van dagopvang en afzonderlijke kostprijscomponenten. Allereest schatten we correlaties tussen verschillende organisatiekenmerken en de kostprijs per kinduur. Ook doen we een regressieanalyse om hetzelfde verband nader te bekijken waarbij we nagaan welke kenmerken de sterkste samenhang vertonen met de kostprijs(componenten).

De regressieresultaten laten zien in hoeverre de eerder gevonden correlaties overeind blijven wanneer we rekening houden met andere kenmerken. Door meerdere variabelen gelijktijdig op te nemen in het model corrigeren we voor de onderlinge samenhang tussen deze kenmerken. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of een waargenomen verband zelfstandig van betekenis is of eigenlijk voortkomt uit samenhang met andere factoren. Daarnaast bieden de geschatte coëfficiënten van de regressie inzicht in het marginale effect van een kenmerk op de kostprijs. Ze geven weer met hoeveel de kostprijs per kinduur verandert wanneer het betreffende kenmerk met één eenheid toeneemt, terwijl andere kenmerken constant worden gehouden.

Lineaire specificatie: $y_{i,j} = \beta_{0,j} + \boldsymbol{\beta}_j \boldsymbol{X}_{i,j} + \epsilon_{i,j}$

- y_i : totale kostprijs van organisatie *i* per productsoort *j*
- β_0, j: constante voor productsoort *j* en $\boldsymbol{\beta}_j$: vector van te schatten coëfficiënten
- $\boldsymbol{X}_{i,j}$: vector van organisatiekenmerken voor organisatie i per productsoort j ('regressoren')
- $\epsilon_{i,j}$: statistische foutterm ('ruis')

De uitkomsten in Tabel 5.2 moeten worden vergeleken met een referentieorganisatie. Deze organisatie bevat in dit geval de volgende kenmerken:

- Minder dan 30% locaties in eigendom
- Minder dan 30% locaties in scholen
- Bv
- Meer dan duizend kindplaatsen
- Minder dan de helft tot geen locaties met aandacht voor duurzaamheid
- Minder dan de helft tot geen locaties met aandacht voor cultuur
- Minder dan de helft tot geen locaties met bewust meer vierkante meters per kind dan wettelijk verplicht/strikt noodzakelijk

In deze paragraaf tonen we de meest relevante kenmerken waarvoor statistische verbanden zijn onderzocht. In totaal zijn meer kenmerken geanalyseerd dan in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Voor elk kenmerk is gekeken naar de samenhang met de totale kostprijs én naar kenmerk-specifieke verbanden met de kosten voor het pedagogisch proces, huisvesting en organisatie. Hieronder volgt een overzicht van de kenmerken waarvoor correlaties zijn berekend:

Tabel 5.1 Kenmerken die in deze paragraaf zijn getoetst op een verband met de kostprijzen

Getoetste kenmerken	
Rechtsvorm	Verticale groepen
Omvang naar kindplaatsen	P-factor
Locaties in eigendom	Percentage kinderen tussen 0 en 1
Locaties in scholen	Ziekteverzuim
Locaties in de Randstad	Stedelijkheid
Overtreding per locatie	SES-score in de wijk
	Alle aanbodkenmerken (kleinere groepen, speciale voeding, meer m2, cultuur, meer taakuren, duurzaamheid, bijzonder spelmateriaal, buitenactiviteiten, meer scholing pedagogisch medewerkers

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voornamelijk significant verband tussen huisvestingskenmerken en kostprijs

De analyses uit Tabel 5.2 tonen voornamelijk een verband tussen huisvestingskenmerken en de huisvestingskosten per kinduur. Het gaat om drie huisvestingskenmerken: de mate van stedelijkheid, het aandeel locaties dat is gevestigd in schoolgebouwen en het aandeel locaties dat in eigendom is van de organisatie. Ook deelnemers uit de focusgroepen bevestigen dat de variatie in huisvestingskosten in belangrijke mate samenhangt met het feit dat sommige organisaties gebruikmaken van panden die zijn ondergebracht bij scholen of in eigendom zijn.

Naast huisvestingskenmerken vinden we ook een positief verband tussen het aantal overtredingen bij inspecties van de GGD en de totale kostprijs per kinduur. Ook blijkt dat het aantal kindplaatsen een opwaarts effect heeft op de totale kostprijs.

Opvallend is dat er geen significant verband is gevonden tussen het aandeel kinderen in de leeftijd van 0 tot 1 jaar binnen een organisatie en de totale kostprijs. Er wordt algemeen aangenomen dat de kostprijs voor deze leeftijdsgroep hoger ligt vanwege de hogere BKR-norm. De afwezigheid van een statistisch verband kan mogelijk te maken hebben met beperkingen in de kwaliteit van de onderliggende data. Organisaties is gevraagd naar het aantal kinderen per leeftijdscategorie, maar uit de focusgroepen blijkt dat dit lastig eenduidig in te vullen is. Bovendien is niet gevraagd naar het aantal kinduren per leeftijdscategorie, terwijl met name bij kinderen in de leeftijd van 0 tot 1 jaar het aantal uren opvang per jaar aanzienlijk kan verschillen. Dit omdat er de nodige variatie is in de leeftijd waarop baby's voor het eerst naar de opvang worden gebracht. Verder valt op dat de P-factor niet significant correleert met de PP-kosten of met de totale kostprijs, terwijl dit theoretisch gezien (zie ook Hoofdstuk 3) wel het geval zou moeten zijn. Dit doet vermoeden dat de cijfers met betrekking tot het aantal ingezette groepsuren van pedagogisch medewerkers niet betrouwbaar zijn.

Tabel 5.2 Vooral kenmerken gerelateerd aan huisvestingskosten correleren significant met de kostprijs

Kenmerk x / kenmerk y	Correlatie	P-waarde	n
Huisvestingskosten / Stedelijkheid	0,27***	0,002	130
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in scholen	-0,24***	0,007	122
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in eigendom	-0,21**	0,018	122
Kostprijs / Gemiddeld aantal overtredingen per locatie	0,20**	0,027	122
Kostprijs / Aantal kindplaatsen	0,15*	0,090	122
Kostprijs / Aandeel verticale groepen	-0,14	0,186	92
Kostprijs / Aandeel 0/1 kids	-0,13	0,189	104
Kosten pedagogisch proces / Ziekteverzuim	0,12	0,189	112
Kostprijs / Aantal gefactureerde kinduren	0,11	0,207	122
Kostprijs / Stedelijkheid	0,11	0,218	122
Kostprijs / SES-score in de wijk	0,07	0,424	121
Kosten pedagogisch proces / P-factor	-0,07	0,588	67
Kostprijs / Aandeel locaties met een overtreding	0,03	0,735	120
Kostprijs / P-factor	-0,02	0,859	75
Aandeel 0/1 kids / P-factor	0,02	0,891	65

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek
Noot: De uitkomsten presenteren de correlatiecoëfficiënt. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01

Verband kostprijs met pand in eigendom en het aantal kindplaatsen is robuust

Een regressiemodel waarbij een verzameling van organisatiekenmerken is geregresseerd op de totale kostprijs laat zien dat het verband tussen het hebben van een pand in eigendom en het aantal kindplaatsen overeind blijft (zie Tabel 5.33). Kinderopvangorganisaties met minder dan 150 kindplaatsen hebben een kostprijs die ongeveer 0,9 euro lager uitvalt dan organisaties met meer dan 1000 kindplaatsen.

Een groot deel van de variatie in kostprijzen blijft onverklaard door het model

De specificatie uit Tabel 5.3 is gekozen op basis van de hoogst haalbare verklaringskracht van het model, aangegeven door het R-kwadraat. Het R-kwadraat is ongeveer 0,2, wat betekent dat ongeveer twintig procent van de variatie in kostprijzen wordt verklaard door ons model. Dit geeft aan dat een groot aandeel van de variatie niet door de verzamelde gegevens over organisatiekenmerken verklaard kan worden. Naast de kenmerken uit Tabel 5.3 zijn kenmerken uit Tabel 5.1 ook meegenomen bij het vaststellen van het model met de meeste verklaringskracht, maar deze bleken niet van additionele voorspellende waarde te zijn.

Tabel 5.3 Verband kostprijs met pand in eigendom en het aantal kindplaatsen is robuust

Kenmerk	Coëfficiënt	Significatie
Intercept	10,0241	***
Meer dan 30% in eigendom	-0,6705	***
Meer dan 30% in scholen	-0,282	
Stichting	0,2652	
Vof en eenmanszaak	-0,234	
150 tot 500 kindplaatsen	-0,3663	
500 tot 1.000 kindplaatsen	0,1108	
Minder dan 150 kindplaatsen	-0,8952	***
Voor de helft of meer locaties met aandacht voor duurzaamheid	-0,2183	
Voor de helft of meer locaties met aandacht voor cultuur	0,2468	
Voor de helft of meer locaties met meer vierkante meters	0,4635	*
R-kwadraat	**0.2113**	

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek
Noot: Voor een aantal kenmerken is er ook een categorie 'Onbekend'. Deze uitkomsten zijn allemaal insignificant en niet gepresenteerd. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01

5.5 Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken

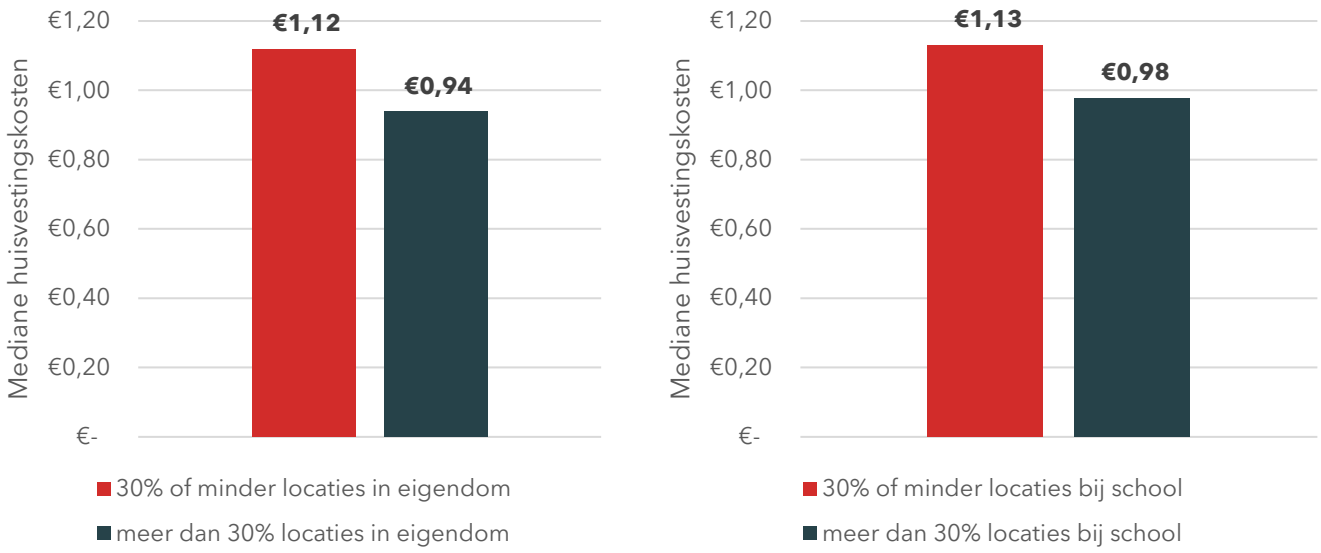
Op basis van de uitkomsten van de correlatiematrix en de regressieresultaten gaan we dieper in op de gevonden (statistisch significante) verbanden. In deze paragraaf duiden we de verbanden die zijn gevonden vanuit zowel kwalitatief als kwantitatief perspectief.

Variatie in huisvestingskosten hangt sterk samen met panden in scholen of eigendom

De variatie in huisvestingskosten hangt sterk samen met het type pand waarin de opvanglocatie is gevestigd, zoals weergegeven in Figuur 5.7. Uit gesprekken blijkt dat panden die bij scholen zijn gevestigd of die via gemeenten beschikbaar worden gesteld vaak tegen een relatief laag tarief worden gehuurd. In tegenstelling daarmee liggen de kosten doorgaans hoger bij locaties die zijn gevestigd in panden die via commerciële verhuur zijn verkregen.[25] Panden in eigendom zijn daarnaast goedkoper wanneer zij langer in bezit zijn, omdat zij in deze gevallen vaak economisch zijn afgeschreven of zijn verkregen tegen een lage aanschafwaarde. Het moment waarop het pand in eigendom is gekomen, is echter niet bekend bij ons.

25 Uit focusgroepen blijkt echter dat tegenwoordig de huur via gemeenten en scholen steeds meer marktconform wordt.

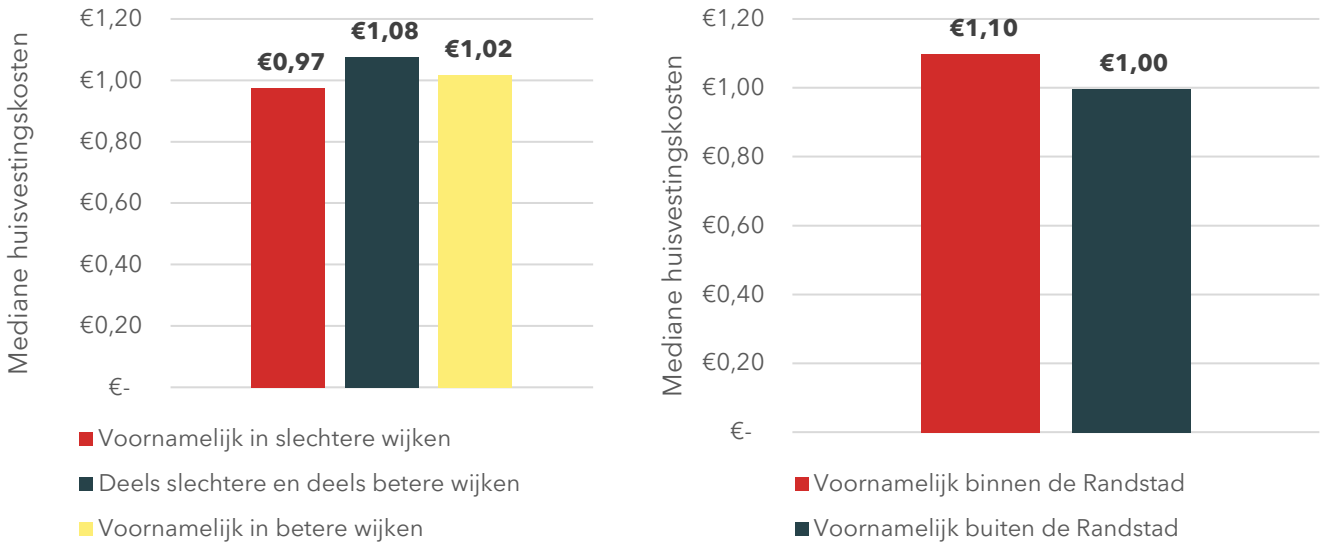
Figuur 5.7 Huisvestingskosten bij locaties in scholen of locaties in eigendom zijn lager



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Huisvestingskosten buiten de Randstad liggen lager dan binnen de Randstad. Uit de focusgroepen blijkt ook dat panden over het algemeen duurder zijn in de Randstad. Tegelijkertijd is het buiten de Randstad mogelijk lastiger om in bepaalde kleinere landelijke gemeenten een volledige bezetting te krijgen. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat deze laatste hypothese minder zwaar weegt dan de eerste hypothese. Daarnaast zien we geen sterk verband tussen huisvestingskosten per kinduur als we goed leefbare en minder goed leefbare wijken vergelijken met elkaar. De definitie voor een slechte of goede wijk is gebaseerd op de Leefbaarometer, ontwikkeld door Atlas Research.

Figuur 5.8 Huisvestingskosten per kinduur buiten de Randstad liggen lager dan binnen de Randstad



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Locaties bij scholen hebben lagere H-kosten, maar hogere PP-kosten en O-kosten

Organisaties met relatief veel locaties in scholen hebben gemiddeld iets lagere huisvestingskosten, maar tegelijkertijd iets hogere kosten voor het pedagogisch proces en organisatie. Het verband met de huisvestingskosten is significant, terwijl de samenhang met de pedagogischproceskosten en organisatiekosten dat niet is.

Recent onderzoek van AEF en DUO Onderwijsonderzoek[26] bevestigt een vergelijkbare dynamiek. Hierin wordt beschreven dat kinderopvangorganisaties en scholen die samenwerken lang niet altijd goed onderling verrekenen als ze gebruikmaken van elkaars personeel, faciliteiten of locatie. Dit gaat enerzijds om scholen die bijvoorbeeld het gebruik van buitenruimtes niet doorbelasten aan kinderopvangorganisaties. Anderzijds komt het voor dat kinderopvangorganisaties kosten bij uitwisseling van personeel of faciliteiten niet altijd aan scholen doorberekenen. In ons onderzoek blijkt het effect hiervan op de kosten van het pedagogisch proces binnen de kinderopvang beperkt te zijn; zie Tabel 5.4. Overigens geven meerdere deelnemers aan de focusgroepen in ons onderzoek aan dat het huren van een locatie in een school inmiddels helemaal niet meer zo financieel aantrekkelijk is, onder andere omdat gemeenten kaders hebben opgesteld om huurprijzen van scholen meer in lijn te brengen met marktconforme huurprijzen.

Tabel 5.4 Locaties bij scholen hebben Lagere H-kosten, maar hogere P-kosten en O-kosten

Kostencomponenten	30% of minder locaties bij school	meer dan 30% locaties bij school	verschil
Pedagogischproceskosten	€ 6,21	€ 6,34	€ 0,13
Huisvestingskosten	€ 1,13	€ 0,98	€ -0,15
Activiteiten en verzorging	€ 0,41	€ 0,40	€ -0,00
Organisatiekosten	€ 1,53	€ 1,72	€ 0,19
	€ 9,28	€ 9,45	€ 0,17

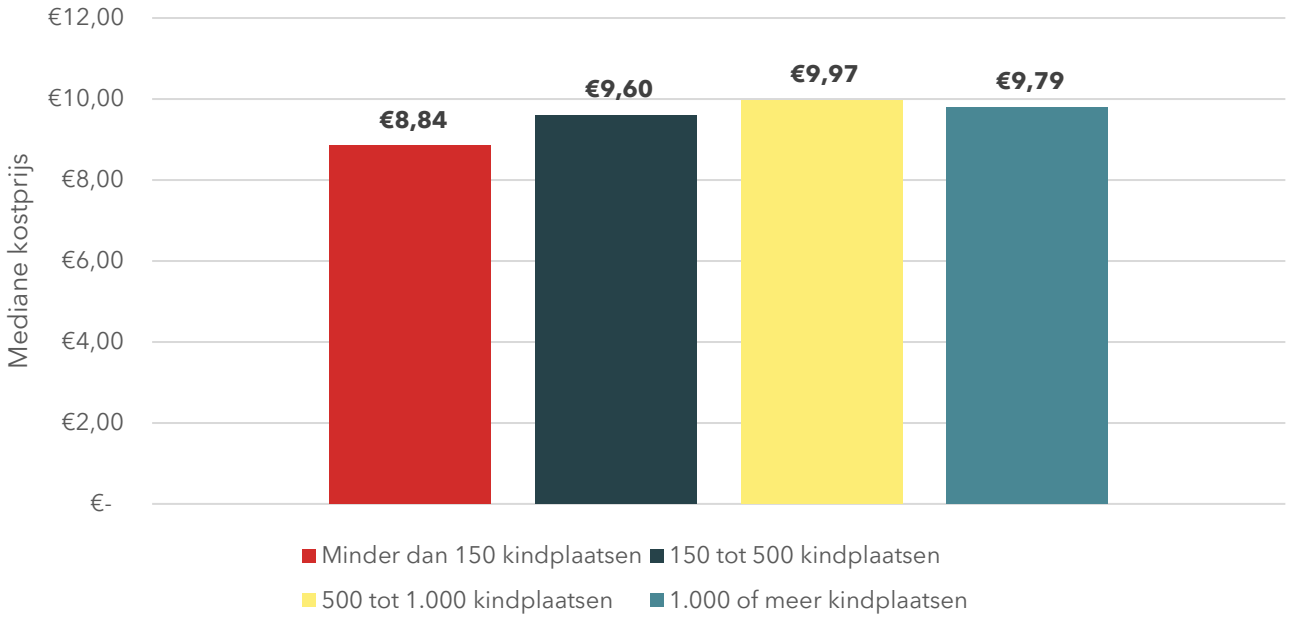
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Variatie in kostprijs mogelijk gedreven door schaalnadelen in organisatiekosten

De eerder gevonden significante correlatie tussen kostprijzen en organisatiegrootte zien we terug in Figuur 5.9, waaruit blijkt dat vooral de kleinste organisaties (minder dan 150 kindplaatsen) een lagere kostprijs voor dagopvang hebben. De variatie in kostprijzen tussen middelgrote en grote organisaties is daarentegen beperkt.

26 Zie Eindrapportage AEF DUO onderzoek samenwerking kinderopvang en onderwijs

Figuur 5.9 Organisaties van kleine omvang hebben een relatief lage kostprijs[27]



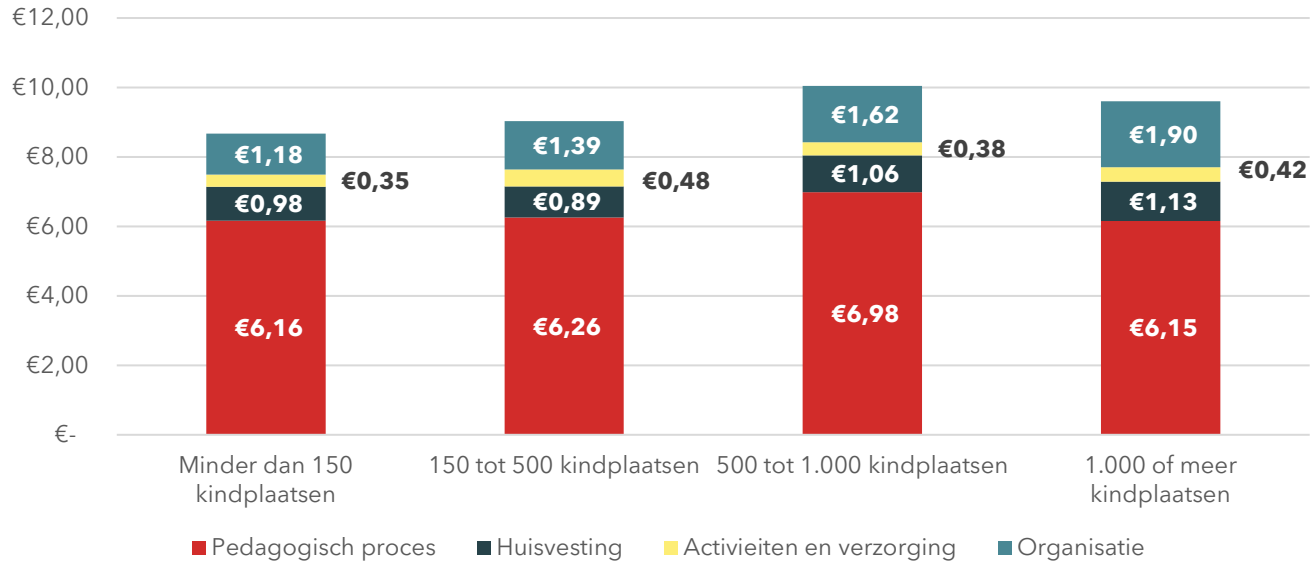
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De samenhang tussen omvang en kostprijzen lijkt vooral gedreven te worden door schaalnadelen in de organisatiekosten; zie Figuur 5.10.[28] Tijdens de focusgroepen hebben kinderopvangorganisaties aangegeven dat kleinere organisaties doorgaans lagere organisatiekosten per kinduur hebben. Grotere organisaties beschikken vaker over specialistische functies, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, financiën of beleid, terwijl deze taken bij kleinere organisaties veelal door een beperkt aantal medewerkers of door de eigenaar zelf worden uitgevoerd. De inzet van de ondernemers van kleine organisaties is in dit onderzoek meegenomen en gewaardeerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uren op de groep en overige uren (zie Bijlage C).

27 Merk op dat de mediane waarden van de verschillende kostencomponenten bij elkaar opgeteld niet per definitie de mediane waarde van de totale kostprijs geeft.

28 Bij de categorie 500-1000 kindplaatsen worden de hogere kostprijzen ook verklaard door hogere PP-kosten.

Figuur 5.10 De organisatiekosten per kinduur nemen toe naarmate de omvang van de organisatie toeneemt



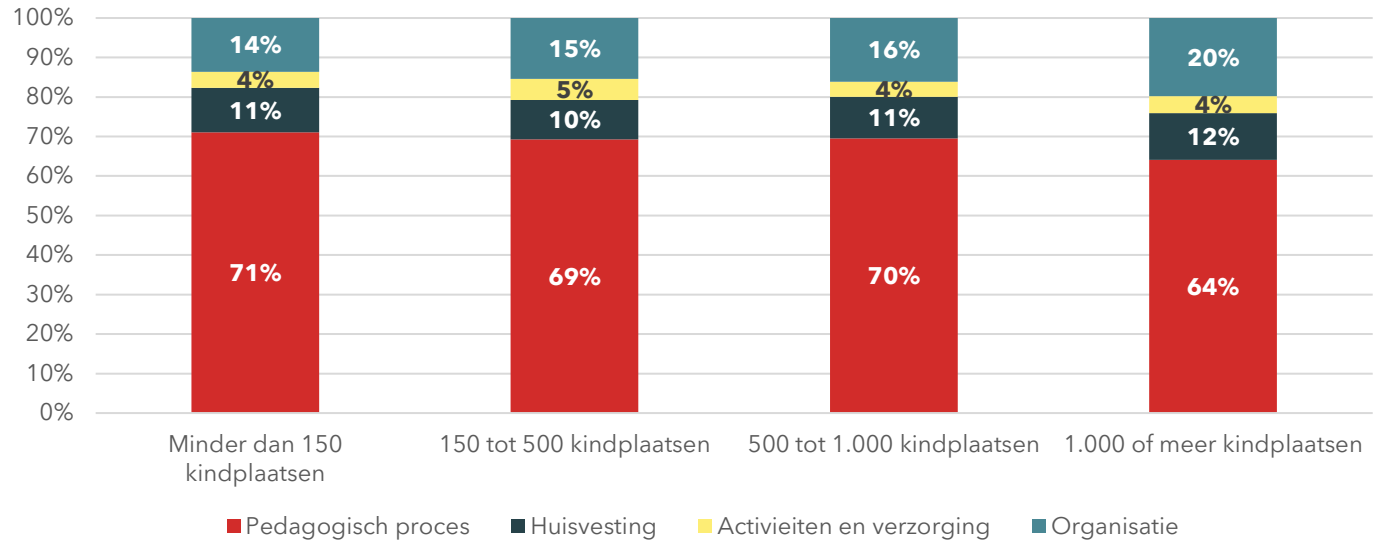
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Het inrichten van gespecialiseerde functies binnen grotere organisaties wordt door deelnemers aan de focusgroepen als kostbaarder beschouwd. Ook gaven deelnemers aan de focusgroepen aan dat grotere organisaties vaker werken met innovatiebudgetten en meer leerling-werknemers in dienst hebben die een BBL-opleiding[29] volgen en dit voor een groot deel bekostigen. Het beeld dat in de gesprekken naar voren kwam, sluit aan bij de resultaten in Figuur 5.11. Hierin is zichtbaar dat ook het aandeel organisatiekosten in de totale kostprijs stijgt naarmate de omvang van de organisatie toeneemt.[30] Het relatieve aandeel pedagogischproceskosten ligt bij de grootste organisaties dan weer wat lager.

29 BBL staat voor 'Beroeps Begeleidende Leerweg'.

30 Organisatiekosten van tussen de 14 en 20 procent komen in grote lijnen overeen met eerder onderzoek naar organisatiekosten binnen de kinderopvang. Zie Benchmark Overhead Kinderopvang, 2015-2021, AYIT Consultancy.

Figuur 5.11 Relatief aandeel organisatiekosten neemt toe met organisatieomvang



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Nauwelijks kenmerken die samenhangen met de PP-kosten

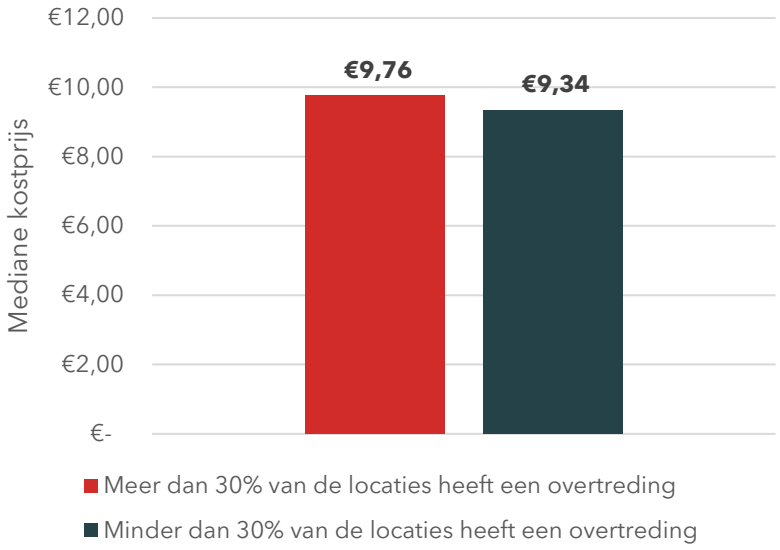
We vinden geen statistisch verband tussen organisatiekenmerken en de kosten voor pedagogisch proces per kinduur. Dit terwijl de variatie in de totale kostprijs grotendeels bestaat uit variatie in deze personeelskosten. Dit komt deels doordat we in de uitvraag maar weinig kenmerken hebben kunnen opnemen die naar verwachting variatie in PP-kosten kunnen verklaren. Kenmerken zoals de leeftijd van het personeel of het aandeel medewerkers met een hbo-opleiding zijn niet meegenomen in de dataverzameling, omdat dit voor organisaties te belastend was of überhaupt niet uit de systemen kan worden gehaald. En deels komt het doordat de gegevens die wél betrekking hebben op deze kosten niet accuraat zijn. Het gaat dan met name om het aantal groepsuren voor PM'ers (om de P-factor te bepalen) en het aandeel baby's binnen het totaalaantal kinderen dat een organisatie opvangt.

Dat we geen duidelijke verbanden vinden tussen organisatiekenmerken en de kosten van het pedagogisch proces wil niet zeggen dat er geen goede verklaringen zijn voor variatie in de PP-kosten. Zo gaven organisaties in de focusgroepen bijvoorbeeld aan dat het sturen op een efficiënte inzet van personeel op de groepen veel kan uitmaken voor de kostprijs. De mogelijkheden hiertoe hangen af van de inzetbaarheid van personeel en de leeftijdsopbouw van het kindbestand. Volgens de organisaties is de opvang van baby's wel degelijk duurder dan de opvang van peuters (binnen de dagopvang), ook al volgt dat niet uit onze resultaten. Daarnaast speelt de samenstelling van het personeelsbestand een rol. Wanneer sprake is van een relatief oud team ontstaan hogere personeelskosten door een hogere inschaling.

Organisaties met meer overtredingen hebben een hogere kostprijs

Organisaties waarbij de GGD bij meer dan dertig procent van de locaties een overtreding heeft geconstateerd, hebben een hogere kostprijs per kinduur. Het gaat om een verschil van ongeveer 0,4 euro per kinduur; zie Figuur 5.12. Deze bevinding wijst er dus op dat organisaties die vaker een overtreding begaan niet per se minder kosten maken doordat ze (te) scherp sturen op de bedrijfsvoering.

Figuur 5.12 Organisaties met meer overtredingen volgens de GGD hebben een hogere kostprijs



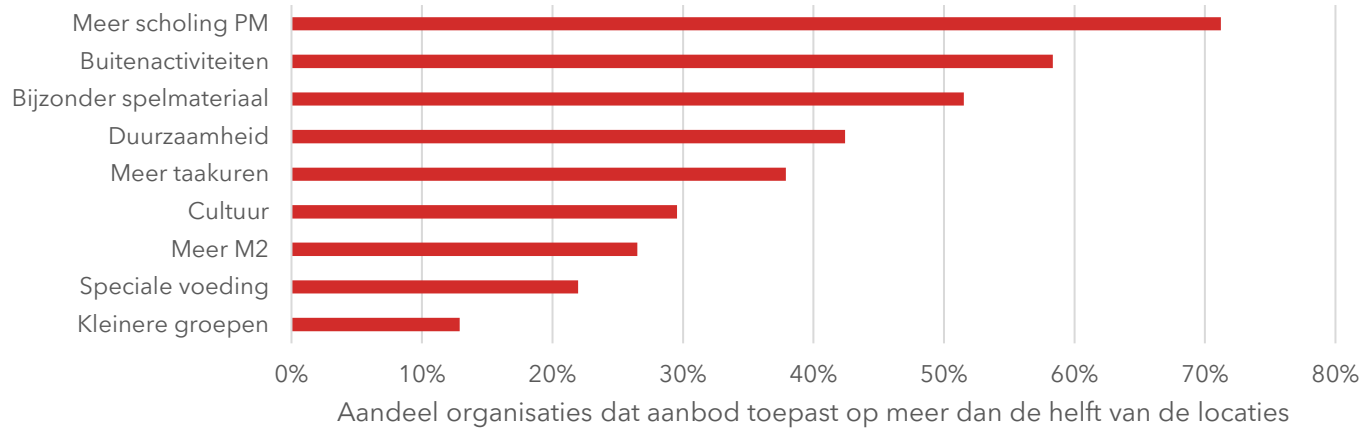
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Zeventig procent van de organisaties geeft aan meer te investeren in scholing van PM'ers

In de data-uitvraag hebben we organisaties gevraagd op hoeveel locaties zij een aanvullend aanbod verzorgen dat hen onderscheidt van andere aanbieders. Uit de resultaten blijkt dat zeventig procent van de organisaties bij meer dan de helft van hun locaties volgens henzelf extra scholing aanbiedt voor pedagogisch personeel ten opzichte van de standaard binnen de sector. Het additionele scholingsaanbod is de eigen interpretatie van de organisatie. De mate waarin organisaties scholing aanbieden is hierin niet meegenomen. Daarnaast meldt meer dan de helft van de organisaties dat zij op meer dan de helft van de locaties inzetten op buitenactiviteiten en het gebruik van bijzonder spelmateriaal.

Andere onderscheidende aanbodkenmerken, zoals aandacht voor duurzaamheid, cultuur en speciale voeding, komen eveneens voor, zij het in beperktere mate. Ongeveer een derde van de organisaties geeft aan dergelijke elementen aan te bieden. Belangrijk hierbij is dat deze resultaten zijn gebaseerd op de eigen interpretatie van de organisaties. Er is geen vaste of uniforme definitie gehanteerd voor de aanbodkenmerken. Wat onder duurzaamheid wordt verstaan, kan breed worden geïnterpreteerd. Met cultuur wordt het aanbod van kunst, muziek en theater bedoeld.

Figuur 5.13 Zeventig procent van de organisaties geeft aan meer te investeren in scholing van PM'ers



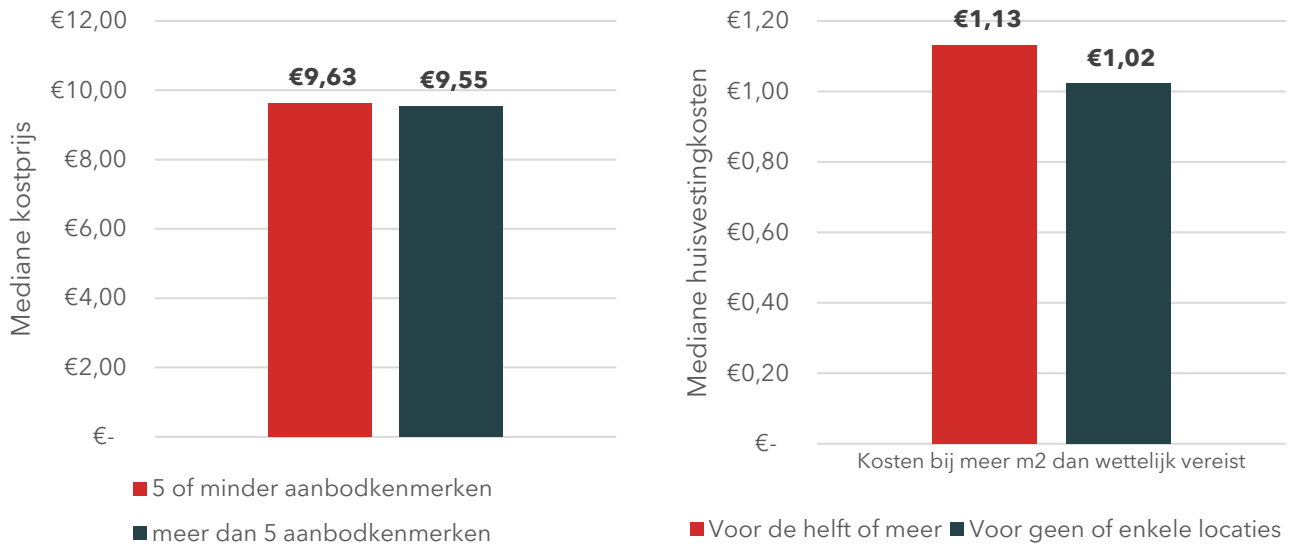
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Groter aanvullend aanbod niet samen met een hogere kostprijs

Voor de dagopvang blijkt er geen verschil te zijn in de kostprijs per kinduur tussen organisaties met meer dan vijf onderscheidende aanbodkenmerken en organisaties met minder dan vijf kenmerken (zie Figuur 5.11). Ook bij een grens van drie aanbodkenmerken blijft het patroon vergelijkbaar.

De uitvraag naar aanbodkenmerken vindt plaats op organisatieniveau. Deze kenmerken kunnen dus ook slaan op andere productsoorten, zoals buitenschoolse of peuteropvang. Bij de interpretatie van de resultaten is het belangrijk om deze context mee te nemen. Het aanvullende aanbod richt zich mogelijk niet specifiek op de dagopvang waardoor een verband met de kostprijs op dat niveau uitblijft. Alleen voor meer vierkante meters dan wettelijk verplicht als onderscheidend kenmerk zien we een statistisch significant positief verband met huisvestingskosten. We zien in de rechter figuur hieronder dat het hebben van meer vierkante meters dan wettelijk verplicht op meer dan de helft van de locaties samengaat met huisvestingskosten die per kinduur 0,11 euro hoger zijn.

Figuur 5.14 Voor de dagopvang hangt een groter aanvullend aanbod niet samen met een hogere kostprijs



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

5.6 Overige opbrengsten van de focusgroepen

De focusgroepen brengen aanvullende verklaringen aan het licht voor de variatie in kostprijzen van dagopvang, met name rond de inzet van personeel op de groep. Deelnemers herkennen de bevinding dat de meeste variatie in de PP-kosten zit. Tevens komt in de focusgroep ook naar voren dat dit het kostenelement is waar het best op gestuurd kan worden. Deelnemers benadrukken dat PP-kosten sterk beïnvloed worden door organisatiekeuzes zoals het gebruik van centrale roostering, het type groepsindeling (bijvoorbeeld verticale groepen in plaats van babygroepen), de leeftijdssamenstelling van het team en ziekteverzuimbeheer. Ook de planning op de dag zelf is relevant, ook in relatie tot (onverwachts) ziekteverzuim. Daarnaast is de mate waarin wordt afgeweken van de BKR-norm, bijvoorbeeld door inzet van extra pedagogisch medewerkers, per locatie verschillend. Zulke beleidsmatige keuzes bepalen in hoge mate het kostenniveau van het pedagogisch proces, maar laten zich beperkt vangen in de data. In algemene zin beschouwen de deelnemers 2023 als een representatief jaar. Wel wordt opgemerkt dat personeelstekorten in dat jaar reeds een knelpunt vormden en dat deze problematiek sindsdien verder is toegenomen.

Daarnaast wijzen de deelnemers op andere factoren die moeilijk meetbaar zijn, maar wel degelijk van invloed kunnen zijn op de kostprijs. Voorbeelden die in de focusgroep over de dagopvang naar voren komen, zijn de investeringsstrategie in gebouwen en inrichting (bijvoorbeeld investeringen in luchtkwaliteit), de mate van luxe of toegankelijkheid die een organisatie wil uitstralen en het al dan niet volgen van een centraal inkoopbeleid.

Een ander belangrijk punt dat in de focusgroep wordt besproken, is de toepassing van kruissubsidiëring binnen organisaties. Deelnemers geven aan dat met name dagopvang en peuteropvang relatief duur zijn om aan te bieden, onder andere door lage bezetting op bepaalde dagdelen en extra personele eisen. Deze opvangvormen worden deels gefinancierd uit opbrengsten van rendabele producten zoals buitenschoolse opvang (bso). Tot slot geven de deelnemers aan dat de huidige financieringssystematiek niet aansluit bij de werkelijke kostenstructuur. Vooral de toeslaggrenzen sluiten niet aan bij de hoge kosten van de kinderopvang, met name voor dagopvang en peuteropvang.

5.7 Tussenconclusies kostprijzen in de dagopvang

Er is sprake van aanzienlijke spreiding in de kostprijzen in de dagopvang, in lijn met eerdere bevindingen uit het MK-onderzoek uit 2021. De kostenopbouw per component stemt overeen met eerdere resultaten en sluit aan bij gangbare verwachtingen binnen de sector. Vooral de kosten voor het pedagogisch proces blijken bepalend voor verschillen in de totale kostprijs tussen organisaties. De mate van sturing op deze kostencomponent vormt daarmee een belangrijke factor in het kostprijsniveau van een organisatie.

Ook de organisatiekosten dragen substantieel bij aan de variatie in de kostprijzen in de dagopvang. Opvallend is dat grotere organisaties gemiddeld hogere organisatiekosten per kinduur rapporteren. Dit hangt vermoedelijk samen met de inzet van specialistische functies binnen deze organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van beleid, administratie of ondersteuning.

Daarnaast worden statistisch significante verbanden gevonden tussen verschillende kenmerken en kostprijzen, met name voor de component huisvesting. Deze huisvestingskosten vormen echter een relatief klein aandeel van de totale kostprijs en leveren daardoor ook een beperkte bijdrage aan de totale spreiding. Andere kenmerken, zoals de omvang van de organisatie en het aantal vierkante meters per locatie, tonen eveneens een meetbare samenhang met de kostprijs.

De verklaringskracht van het geschatte regressiemodel blijft echter beperkt. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat de kenmerken die wel een significant verband vertonen voornamelijk betrekking hebben op de huisvestingscomponent. Tegelijkertijd zit de meeste spreiding in de kosten voor het pedagogisch proces waarvoor slechts beperkt gedetailleerde data beschikbaar zijn.

Een belangrijke verklaring hiervoor is de bewerkelijkheid van het uitvragen van kenmerken die inzicht geven in de personeelsinzet. Uit de focusgroepen blijkt dat gegevens over bijvoorbeeld opleidingsniveau, leeftijd en inschaling van personeel – uitgesplitst naar productsoort – in de praktijk moeilijk te ontsluiten zijn uit administratieve systemen. Een van de weinige beschikbare indicatoren op dit vlak is de P-factor die inzicht geeft in de verhouding tussen kinduren en inzet van pedagogisch medewerkers. Hoewel deze maatstaf relevant is voor het verklaren van variatie blijkt de datakwaliteit beperkt, met name doordat het aantal groepsuren per medewerker niet altijd consistent en volledig wordt vastgelegd.

De mediane kostprijs van dagopvang ligt ruim 0,50 euro boven de maximumuurprijs voor de kinderopvangtoeslag. Het verschil tussen de mediane kostprijs en de maximumuurprijs is in de periode 2019-2023 toegenomen.

6 Kostprijzen van peuteropvang

De variatie in kostprijzen van peuteropvang is fors. Een belangrijke verklaring voor deze variatie is het al dan niet hebben van VE-aanbod binnen de peuteropvang. Bij organisaties bij weinig VE-aanbod in de peuteropvang wijken de kostprijzen niet sterk af van de kostprijzen in de dagopvang.

Dit hoofdstuk beschrijft de kostprijzen van de peuteropvang op basis van gegevens die kinderopvangorganisaties aanleveren via een digitale invultool. Deze data geven inzicht in de kostenstructuur van de deelnemende organisaties en zijn gebaseerd op het boekjaar 2023. Omdat organisaties niet altijd alle kosten volledig uitsplitsen naar specifieke productsoorten voeren wij enkele aanvullende bewerkingen uit om representatieve kostprijzen te bepalen. Zo passen we bijvoorbeeld een verdeelsleutel toe op kosten die niet direct door organisaties zelf zijn toegedeeld. De gehanteerde methoden en aannames staan toegelicht in Bijlage C.

Voor de peuteropvang zijn minder observaties beschikbaar dan bij de dagopvang en bso. In dit onderzoek presenteren we daarom uitsluitend uitkomsten op basis van gegevens van minimaal tien verschillende organisaties. Bij de peuteropvang is dit niet in alle gevallen mogelijk waardoor gewenste uitsplitsingen soms ontbreken. Ook de statistische kracht voor het analyseren van verbanden of het uitvoeren van regressies blijft hierdoor beperkt.

Voor de duiding van de resultaten zijn focusgroepen georganiseerd met kinderopvangorganisaties. Na analyse van de aangeleverde gegevens hebben we voorlopige bevindingen teruggekoppeld in verdiepende groepssessies. Tijdens deze sessies zijn mogelijke verklaringen besproken voor variatie in kostprijzen tussen organisaties, evenals kenmerken die hiermee samenhangen. Deze gesprekken hebben aanvullende inzichten opgeleverd in de mechanismen achter de gevonden verschillen en verbanden waardoor de uitkomsten niet alleen cijfermatig, maar ook inhoudelijk en contextueel beter te interpreteren zijn.

Het hoofdstuk start met een overzicht van de kostprijzen zoals gerapporteerd door de kinderopvangorganisaties, inclusief een uitsplitsing van de kostencomponenten waaruit deze zijn opgebouwd. Vervolgens gaan we in op de spreiding tussen organisaties en op verklarende factoren voor deze variatie. Daarnaast vergelijken we de huidige resultaten met MK-onderzoek uit 2021 om mogelijke trends of structurele ontwikkelingen zichtbaar te maken. Tot slot belichten we de inzichten uit de focusgroepen, met speciale aandacht voor kostprijsverschillen die niet via kwantitatieve data te verklaren zijn, maar waarvoor veldpartijen wel plausibele kwalitatieve duidingen geven. Deze inzichten vormen een waardevolle aanvulling op de cijfermatige analyse.

6.1 Opbouw van kostprijzen

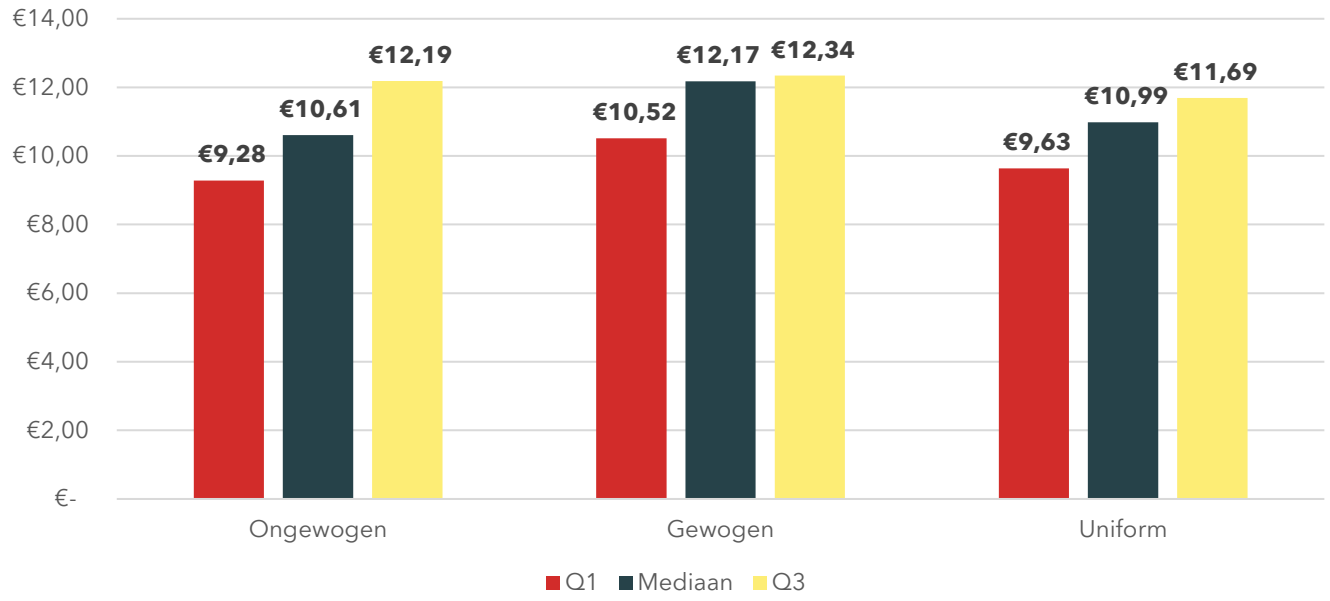
De kostprijzen in de peuteropvang variëren sterk van elkaar

Het eerst kwartiel van de ongewogen kostprijs ligt op 9,28 euro en het derde kwartiel op 12,19 euro. De kostprijs van de peuteropvang is duidelijk hoger dan die van de dagopvang en bso. Uit focusgroepen blijkt dan ook dat de peuteropvang die geïntegreerd is in de dagopvang (reguliere peuteropvang) in termen van kosten niet veel verschillen van de dagopvang, maar dat de traditionele vorm van peuteropvang, waarbij de peuters een beperkt aantal uren per dag en dagdelen per week aanwezig zijn, hoge kosten met zich meebrengt. Ook het aanbieden van

voorschoolse educatie (VE) heeft voor de peuteropvang een kostprijsverhogend effect.[31] De kosten voor deze groepen liggen relatief hoog doordat voor deze groep extra richtlijnen gelden, zoals additionele bijscholing van het personeel.

Tegenover de additionele kosten voor VE staat een subsidiestroom vanuit de gemeenten. Gemeenten voeren echter heterogeen beleid ten aanzien van subsidiëring van VE. Dit zorgt voor grote verschillen tussen kinderopvangorganisaties in verschillende gemeenten. De vorm van subsidie kan ook variëren. In bepaalde gevallen gaat het om een subsidie per kinduur, in sommige gevallen om een totaalbedrag en in andere gevallen gaat het om subsidie in natura – de gemeente stelt voorzieningen of diensten direct beschikbaar – of een subsidie op bijvoorbeeld de huurkosten van een pand. Uit de focusgroepen blijkt dat in bepaalde gevallen een kostenverlagende subsidie is geboekt als negatieve kosten waardoor de opgegeven kostprijs verschilt van de daadwerkelijke kostprijs. Ondanks dat VE deels wordt gesubsidieerd, is het voor dit onderzoek belangrijk de daadwerkelijke kosten in kaart te brengen waarbij de subsidie niet in mindering is gebracht op de kosten.

Figuur 6.1 Ruime variatie in kostprijzen in de peuteropvang



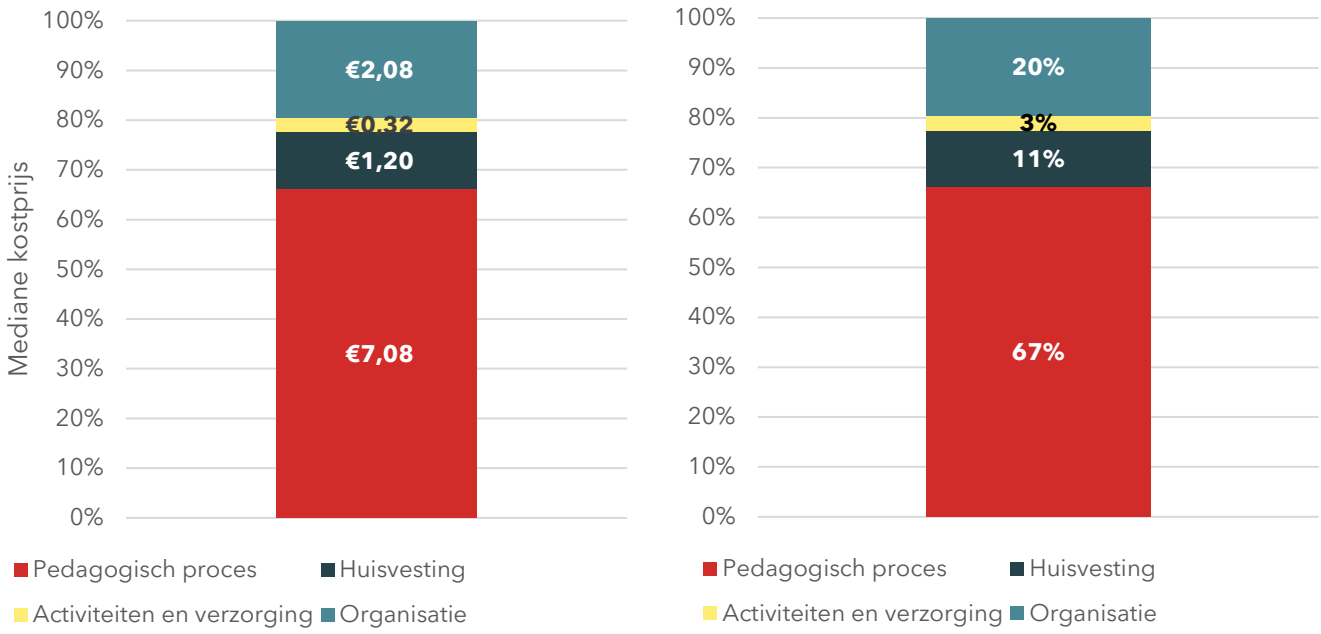
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De kosten in de peuteropvang bestaan voor twee derde uit pedagogisch proceskosten

In totaal bestaat 67 procent van de kostprijs in de peuteropvang uit kosten voor het pedagogisch proces. Daarnaast bestaat de kostprijs voor twintig procent uit organisatiekosten en 11 procent uit huisvestingskosten. De opbouw van de kostprijs in de peuteropvang komt sterk overeen met de opbouw van de dagopvang. Deze opbouw sluit aan bij de verwachting van de gesproken kinderopvangorganisaties. Zij stellen ook dat het overgrote deel van de kosten in de peuteropvang bestaan uit pedagogischproceskosten. De peuteropvang gaat uit van een beperkt aantal uren per dag en dagdelen per week waardoor personeel minder efficiënt kan worden ingezet dan bij de dagopvang en de bso.

31 VE-aanbod kan ook voorkomen in de dagopvang, maar komt gewoonlijk vaker voor in de peuteropvang.

Figuur 6.2 De kosten in de peuteropvang bestaan voor twee derde uit pedagogischproceskosten[32]



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

6.2 Kostprijzen in perspectief

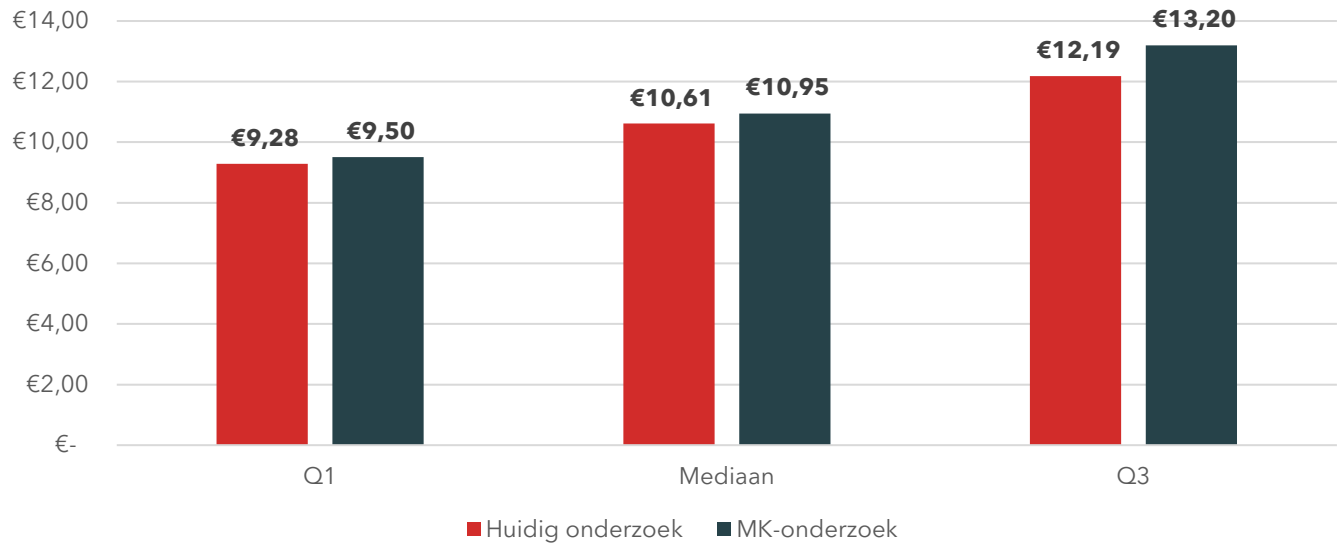
In deze paragraaf vergelijken we de kostprijzen uit dit onderzoek met die uit het MK-kostprijsonderzoek dat in 2021 is afgerond en is gebaseerd op cijfers uit 2019. Het MK-onderzoek bevat gegevens van circa dertig organisaties met peuteropvang; dit onderzoek omvat gegevens van zeventig organisaties. Om de cijfers uit 2019 vergelijkbaar te maken met die uit 2023 passen we een indexatie toe van 17,3 procent over een periode van vier jaren, zoals gehanteerd voor de kinderopvangsector.

De kostprijzen voor peuteropvang liggen in dit onderzoek lager dan in het MK-onderzoek

De kostprijzen voor de peuteropvang liggen in het huidige onderzoek lager dan in het MK-onderzoek. De mediane kostprijs bedraagt 10,61 euro tegenover 10,95 euro in het MK-onderzoek – een verschil van 0,34 euro. Ook bij het eerste kwartiel ligt de kostprijs lager (9,28 euro tegenover 9,50 euro), en bij het derde kwartiel is het verschil nog groter (12,19 euro ten opzichte van 13,20 euro). Deze uitkomsten wijzen erop dat de spreiding in kostprijzen in de peuteropvang beperkter is dan eerder vastgesteld. Een mogelijke verklaring hiervoor is een grotere steekproef in dit onderzoek. Voor de peuteropvang geldt dezelfde maximumuurprijs als voor de dagopvang. Een directe vergelijking tussen kostprijzen van peuteropvang en de maximumuurprijs gaat echter mank. Peuteropvang gaat namelijk (in onze sample) vaak gepaard gaat met VE-aanbod waarvoor ook andere inkomstenbronnen zijn (subsidies vanuit gemeenten).

32 Merk op dat de mediane waarden van de verschillende kostencomponenten bij elkaar opgeteld niet per definitie de mediane waarde van de totale kostprijs geeft.

Figuur 6.3 De kostprijzen voor de peuteropvang liggen in dit onderzoek lager dan in het MK-onderzoek

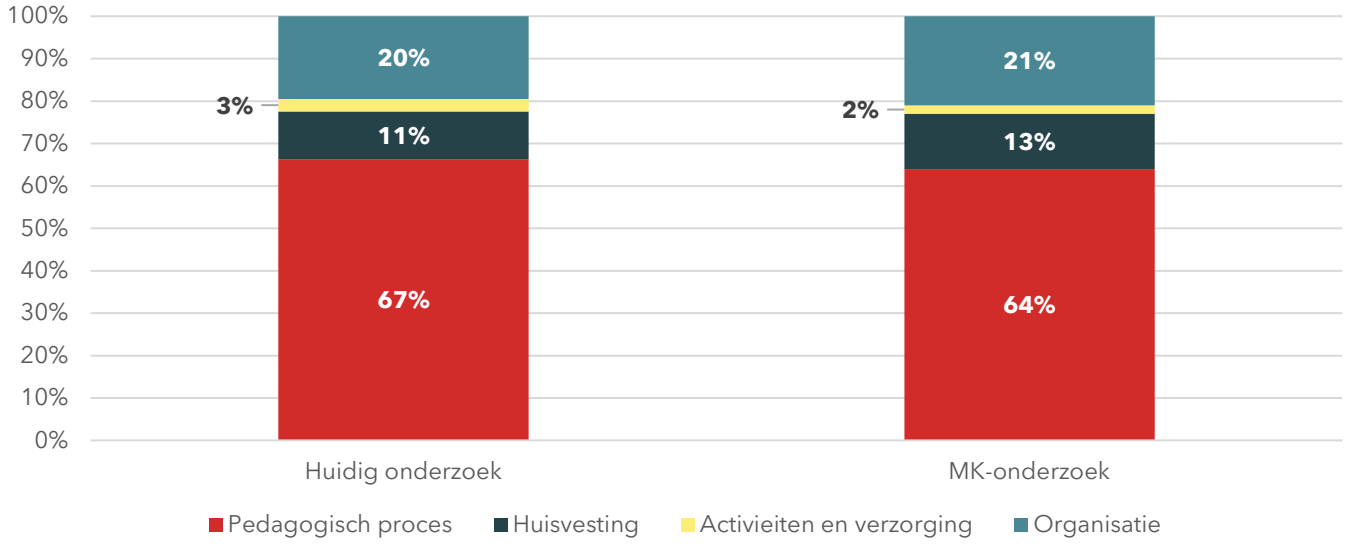


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De opbouw van kostprijzen in de peuteropvang is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken

De opbouw van de kostprijzen in de peuteropvang wijkt nauwelijks af tussen beide onderzoeken. Het aandeel van de pedagogischproceskosten is drie procentpunt hoger in het huidige onderzoek. Huisvestingskosten liggen twee procentpunt lager en de organisatiekosten verschillen slechts één procentpunt. Activiteiten en verzorging maken drie procent van de kosten uit in dit onderzoek, vergeleken met twee procent in het MK-onderzoek. De algemene kostenverdeling blijft daarmee vergelijkbaar, met het pedagogisch proces als grootste component.

Figuur 6.4 De opbouw van kostprijzen in de peuteropvang is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

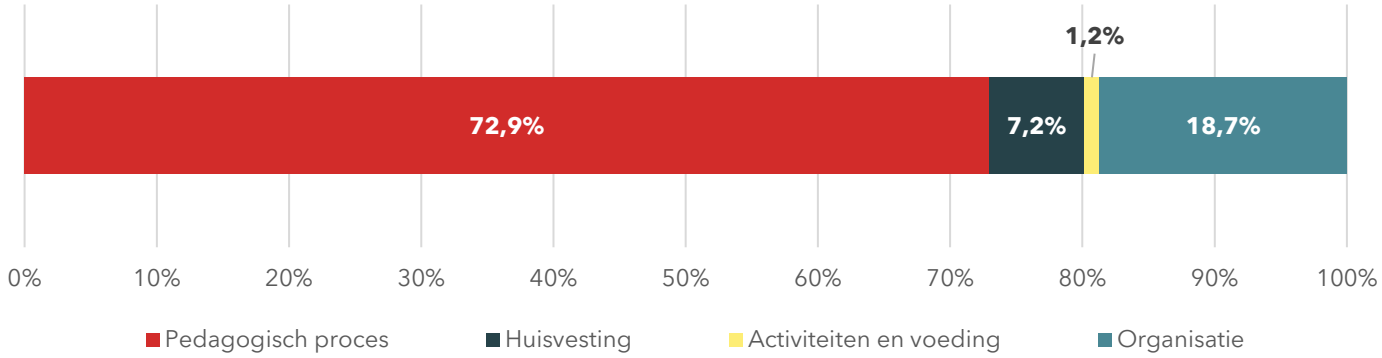
6.3 Variatie in kostprijzen

In deze paragraaf tonen we hoe de afzonderlijke kostprijscomponenten variëren en welke componenten het meest bijdragen aan de variatie in de totale kostprijs.

De grootste kostencomponent draagt het meest bij aan de variatie in de totale kostprijs

De pedagogischproceskosten dragen relatief het meest bij aan de variatie in de totale kostprijs, namelijk 72,9 procent. De pedagogischproceskosten hebben een groter aandeel in de variatie in de totale kostprijs dan dat deze kosten een aandeel hebben in de totale kostprijs. Voor de andere kostprijscomponenten is dit juist andersom, zij hebben een relatief lager aandeel in de variatie in de totale kostprijs dan in de totale kostprijs.

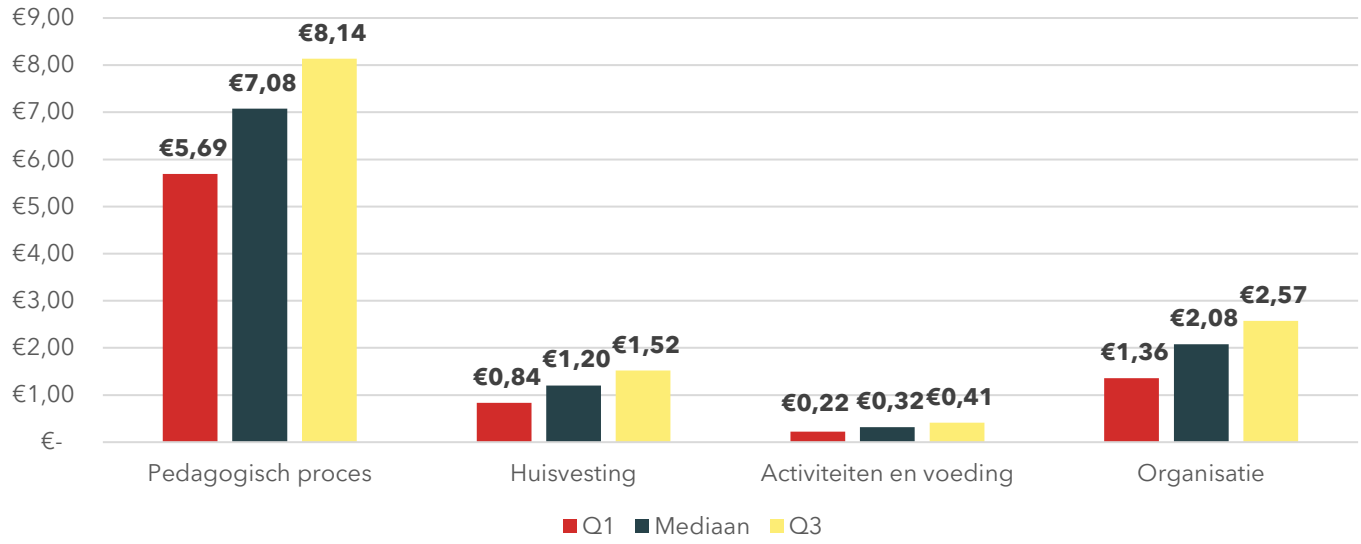
Figuur 6.5 De grootste kostencomponent draagt het meest bij aan de variatie in de totale kostprijs



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De mediane kostprijs voor pedagogischproceskosten ligt op 7,08 euro, Figuur 6.6. Voor het eerste kwartiel ligt de kostprijs op 5,69 euro en bij het derde kwartiel op 8,14 euro. Dit betreft een variatie tussen het eerste en derde kwartiel van bijna 2,5 euro. Bij de huisvestingskosten is de variatie tussen het eerste en derde kwartiel ongeveer 0,70 cent. Bij de organisatiekosten is er ook een ruime variatie ten opzichte van de mediane kostprijs. Het gaat hier om ongeveer 1,20 euro tussen het eerste en derde kwartiel, wat vergelijkbaar is met de variatie in organisatiekosten bij de dagopvang.

Figuur 6.6 De meeste variatie voor de peuteropvang zit in de pedagogischproceskosten



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

6.4 Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken

De vorige paragraaf geeft inzicht in de variatie in de totale kostprijs en de afzonderlijke kostprijscomponenten. Om meer zicht te krijgen op deze variatie relateren we organisatiekenmerken aan de totale kostprijs en afzonderlijke kostprijscomponenten. Allereest schatten we correlaties tussen verschillende organisatiekenmerken en de kostprijs per kinduur. Ook doen we een regressieanalyse om hetzelfde verband nader te bekijken.

In deze paragraaf tonen we de meest relevante kenmerken waarvoor statistische verbanden zijn onderzocht. In totaal zijn meer kenmerken geanalyseerd dan in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Voor elk kenmerk is gekeken naar de samenhang met de totale kostprijs én naar kenmerk-specifieke verbanden met de kosten voor het pedagogisch proces, huisvesting en organisatie. De meegenomen kenmerken zijn vergelijkbaar met de dagopvang en zijn opgenomen in Tabel 6.1. Naast de kenmerken uit deze tabel is ook een kenmerk over het VE-aanbod meegenomen. Aangezien we voor peuteropvang maar een beperkt aantal observaties hebben, dienen de resultaten van deze statistische analyses met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Er is een significant negatieve correlatie tussen het aandeel locaties in eigendom en de huisvestingskosten (zie Tabel 6.1). Een vergelijkbaar verband is ook gevonden bij de dagopvang (zie Tabel 5.2). Verder hangt de mate van stedelijkheid significant samen met de totale kostprijs en de huisvestingskosten. Wanneer het aandeel locaties dat in een stedelijk gebied ligt toeneemt, nemen de kostprijs en de huisvestingskosten toe. Ook bestaat er een significant negatief verband tussen de P-factor en de pedagogischproceskosten. De P-factor geeft de verhouding weer tussen het aantal gefactureerde kinduren en een uur inzet van een pedagogisch medewerker en is dus een maatstaf voor de mate waarin het pedagogisch personeel efficiënt wordt ingezet in het primaire proces. Opvallend genoeg zien we geen statistisch significante samenhang tussen de P-factor en de totale kostprijs. Mogelijk hebben we te weinig observaties voor peuteropvang om dit verband nauwkeurig te kunnen schatten.

Tabel 6.1 Aandeel locaties in eigendom hangen samen met een lagere kostprijs

Kenmerk x / kenmerk y	Correlatie	P-waarde	N
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in eigendom	-0,38***	0,00	57
Kostprijs / Stedelijkheid	0,28**	0,04	52
Pedagogischproceskosten / P-factor	-0,34*	0,06	32
Kostprijs / Aantal kindplaatsen	0,19	0,17	52
Pedagogischproceskosten / Ziekteverzuim	0,18	0,18	55
Kostprijs / Aantal gefactureerde kinduren	0,19	0,18	52
Kostprijs / SES	-0,16	0,26	52
Kostprijs / Aandeel locaties met VE	0,12	0,38	52
Huisvestingskosten / Stedelijkheid	0,05	0,67	67
Kostprijs / P-factor	0,06	0,75	32
Kostprijs / Aandeel verticale groepen	-0,05	0,76	45
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in scholen	-0,03	0,81	57

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek
Noot: De uitkomsten presenteren de correlatiecoëfficiënt. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01.

Organisaties die relatief veel VE-kinderen bedienen hebben een hogere kostprijs

Organisaties met een relatief hoog aandeel VE-kinderen hebben een hogere kostprijs van 1 euro per kinduur, zie Tabel 6.2. Daarnaast laat de regressieanalyse zien dat organisaties in een zeer stedelijk gebied een hogere kostprijs hebben van 1,7 euro per kinduur ten opzichte van weinig stedelijk gebieden. Ook voor matig tot sterk stedelijke gebieden zien we dat de kostprijs per kinduur 1 euro hoger ligt dan in weinig stedelijk gebieden. Tot slot zien we dat bij organisaties met vijfhonderd tot duizend kindplaatsen de kostprijs 1,5 euro hoger ligt. Dit is echter een zwak significant verband.

De regressieresultaten laten zien in hoeverre de eerder gevonden correlaties overeind blijven wanneer we rekening houden met andere kenmerken. Door meerdere variabelen gelijktijdig op te nemen in het model corrigeren we voor de onderlinge samenhang tussen deze kenmerken. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of een waargenomen verband zelfstandig van betekenis is of eigenlijk voortkomt uit samenhang met andere factoren. Daarnaast bieden de geschatte coëfficiënten van de regressie inzicht in het marginale effect van een kenmerk op de kostprijs. Ze geven weer met hoeveel de kostprijs per kinduur verandert wanneer het betreffende kenmerk met één eenheid toeneemt, terwijl andere kenmerken constant worden gehouden.

De specificatie is gekozen op basis van de hoogste haalbare verklaringskracht van het model, aangegeven door het R-kwadraat. Het R-kwadraat is ongeveer 0,09, wat betekent dat ongeveer 9 procent van de variatie in kostprijzen wordt verklaard door ons model. Dit geeft aan dat een heel groot aandeel van de variatie niet door de opgehaalde gegevens verklaard kan worden.

Tabel 6.2 Organisaties met relatief veel VE hebben een significant hogere kostprijs

Kenmerk	Coëfficiënt	Significatie
Intercept	10,786	***
Meer dan 30% in eigendom	-1,130	
Meer dan 30% in scholen	-1,039	
Stichting	-0,202	
Vof en eenmanszaak	1,356	
Relatief veel VE	0,996	**
150 tot 500 kindplaatsen	-0,605	
500 tot 1.000 kindplaatsen	1,503	*
Minder dan 150 kindplaatsen	-0,375	
Matig tot sterk stedelijk	1,011	*
Zeer sterk stedelijk	1,670	**
R-kwadraat	**0.09**	

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek
Noot: Voor een aantal kenmerken is er ook een categorie 'Onbekend'. Deze uitkomsten zijn allemaal insignificant en niet gepresenteerd. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01.

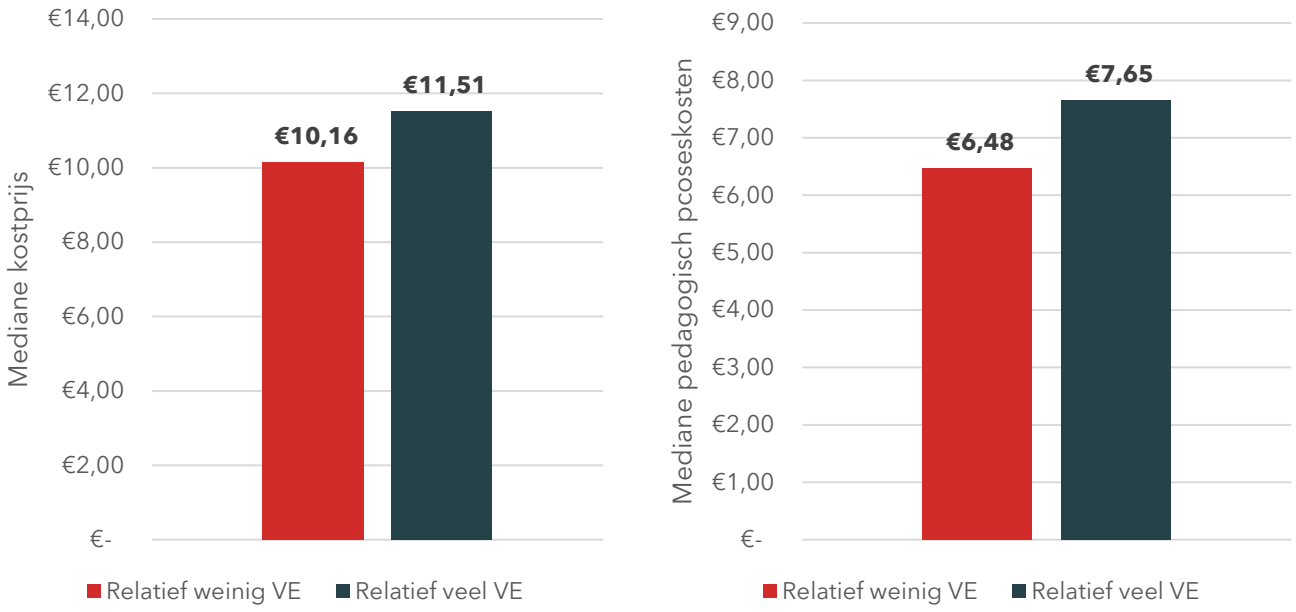
6.5 Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken

Op basis van de uitkomsten van de correlatiematrix en de regressieresultaten gaan we dieper in op de gevonden verbanden. In deze paragraaf geven we zowel nadere kwantitatieve als kwalitatieve duiding aan de gevonden verbanden.

Hogere kostprijs bij organisaties met veel VE komt door hogere pedagogischproceskosten

De hogere kostprijs voor organisaties met relatief veel VE komt voornamelijk door een hogere kostprijs voor het pedagogisch proces. Het verschil in totale kostprijs is volgens Figuur 6.7 ongeveer 1,4 euro en na controle voor andere kenmerken volgens Tabel 6.2 ongeveer 1 euro. In geval van weinig VE-aanbod komen kostprijzen van peuteropvang redelijk overeen met kostprijzen van dagopvang, maar liggen wel iets hoger. Dit ligt in het feit dat de traditionele vorm van peuteropvang, waarbij de peuters een beperkt aantal uren aanwezig zijn, hoge kosten met zich meebrengt. Daarnaast zien we ook dat het verschil in pedagogischproceskosten rond de 1 euro ligt, wat erop wijst dat de variatie die we zien tussen organisaties met relatief weinig en veel VE wordt verklaard door het verschil in pedagogischproceskosten.

Figuur 6.7 Hogere kostprijs bij organisaties met veel VE komt door hogere pedagogischproceskosten

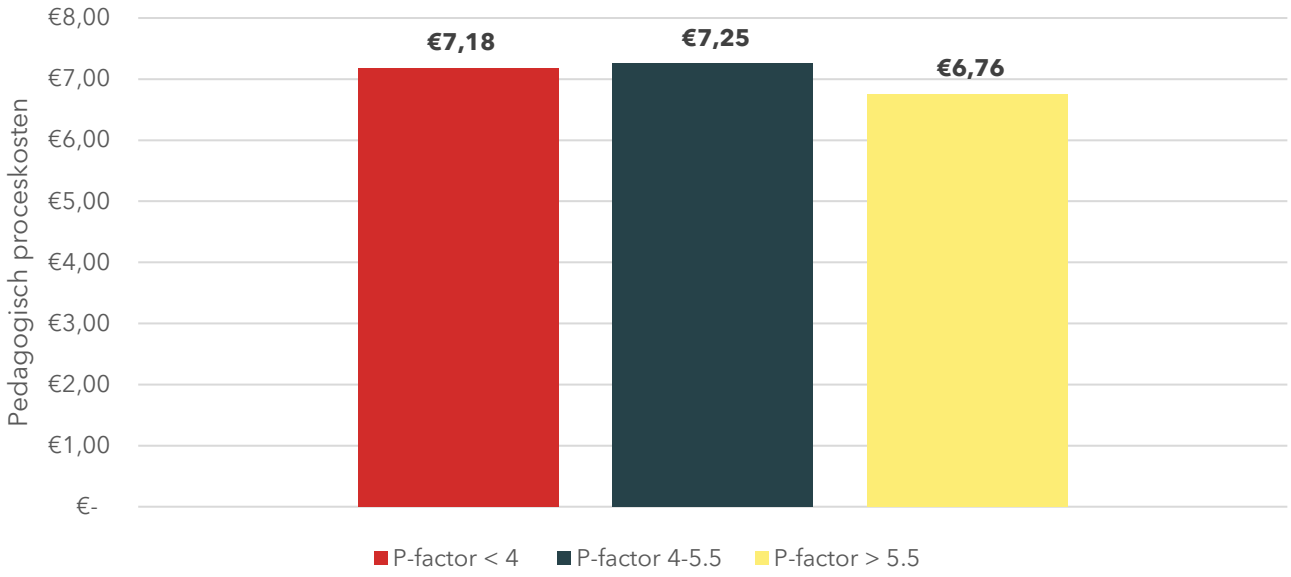


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Naarmate de P-factor toeneemt, nemen de pedagogischproceskosten af

Als de P-factor toeneemt, dan nemen de pedagogischproceskosten relatief af, zie Figuur 6.8. De P-factor geeft de mate van personele efficiëntie weer en wordt berekend als de verhouding tussen het aantal gefactureerde kinduren en één uur inzet van een pedagogisch medewerker. Tijdens focusgroepen geven organisaties aan dat de personeelsinzet op de groep een belangrijke component is binnen de peuteropvang. De pedagogisch medewerkers hebben in de peuteropvang bijvoorbeeld ook meer voorbereidingstijd nodig. Dit komt doordat de kinderen gelijktijdig binnenkomen en dat er vooraf en achteraf uren worden besteed zonder bezetting. In de peuteropvang zal de P-factor daarom relatief laag liggen ten opzichte van de andere productsoorten in de kinderopvang.

Figuur 6.8 Naarmate de P-factor toeneemt, nemen de pedagogischproceskosten af

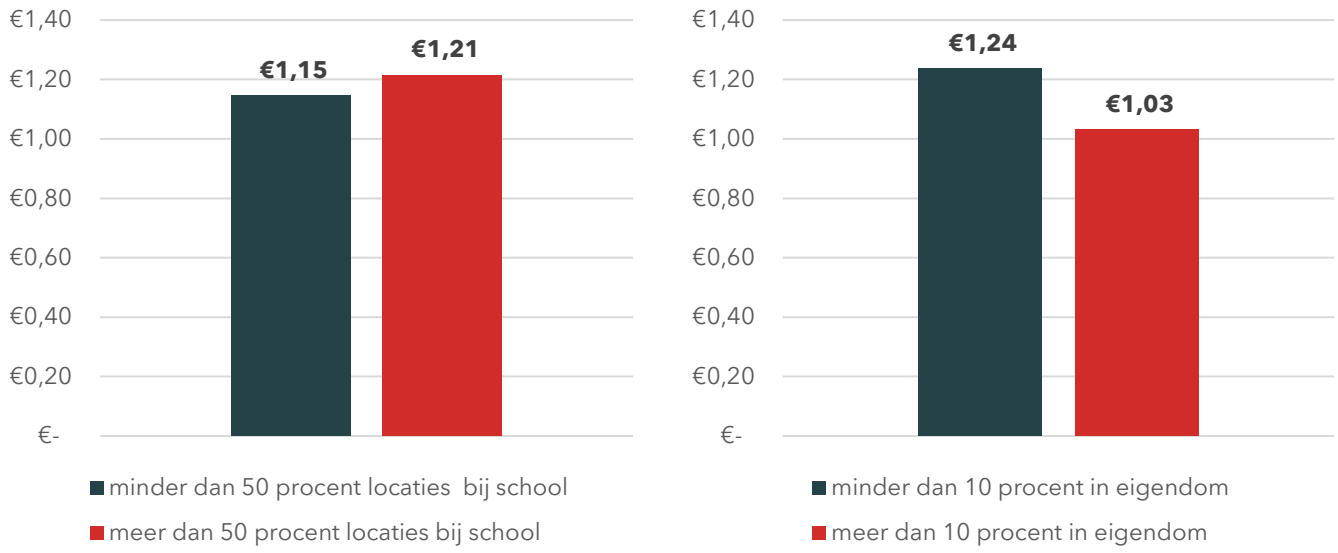


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Bij organisaties met relatief veel locaties in eigendom zijn de huisvestingskosten lager

In vergelijking tot de dagopvang en bso zijn er bij de peuteropvang relatief weinig locaties in eigendom. Tegelijkertijd zijn er bij de peuteropvang relatief veel locaties in scholen. De grens tussen veel of weinig is op vijftig procent gezet bij locaties in scholen en tien procent bij locaties in eigendom, in tegenstelling tot dertig procent bij de bso en dagopvang. Voor het verschil tussen veel of weinig locaties in scholen vinden we geen duidelijk verband; zie Figuur 6.9. Uit deze figuur blijkt wel dat organisaties met relatief veel locaties in eigendom relatief lage huisvestingskosten hebben.

Figuur 6.9 Lagere huisvestingskosten bij meer locaties in eigendom



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

6.6 Overige opbrengsten van de focusgroepen

De focusgroepen bevestigen en verdiepen een aantal in dit hoofdstuk beschreven bevindingen voor de peuteropvang. Zo geven deelnemers aan dat de traditionele vorm van peuteropvang, met korte dagdelen en lage bezetting, relatief hoge kosten met zich meebrengt. Ook het aanbieden van VE zorgt voor een kostprijsverhogend effect. Daarnaast komt naar voren dat het subsidiebeleid van gemeenten sterk uiteenloopt, met onzekerheid en hoge administratieve lasten als gevolg. Binnen de peuteropvang lopen de opvattingen over de representativiteit van het jaar 2023 uiteen. Sommige organisaties beschouwen het jaar als atypisch vanwege een lage bezetting, terwijl anderen het juist als representatief beoordelen.

Aanvullend geven deelnemers aan dat het aandeel directe groepsuren per contractuur binnen de peuteropvang relatief laag is, wat samenhangt met de kortere dagdelen en de vereiste aanloop- en uitlooptijd. Ook wordt opgemerkt dat medewerkers in de peuteropvang vaak kleinere contracten hebben en relatief veel tijd besteden aan overleg en voorbereiding, wat de loonkosten per kinduur verhoogt. Volgens de deelnemers is dit kenmerkend voor het product dat lijkt op de traditionele vorm van peuteropvang.

Verder komen verschillen in huisvestingssituaties aan bod. Sommige organisaties hebben zeer lage huisvestingskosten dankzij onderlinge afspraken, zoals het aanbieden van tussenschoolse opvang (TSO) in ruil voor huisvesting. Andere deelnemers geven aan dat zij uit kwaliteitsoverwegingen bewust kiezen om ruimtes niet te delen met andere opvangvormen, wat volgens hen de huisvestingskosten verhoogt.

Deelnemers signaleren ook dat het toenemende aandeel van VE-kinderen in PO-locaties leidt tot intensievere begeleiding, kleinere groepen en hogere werkdruk waardoor sommige groepen bewust niet volledig worden gevuld. Daarnaast wijzen zij op de invloed van lokale concurrentie – zowel om personeel als om tarieven – en gemeentelijk beleid. Een organisatie in de Vlaamse grensregio, waar kinderopvang vrijwel gratis is, geeft aan druk te ervaren om de tarieven laag te houden en daarmee ook de kosten te beperken. De concurrentie om personeel speelt bovendien een steeds grotere rol. Een deelnemer meldt dat personeel wordt ingeschaald in schaal 7 om concurrerend te blijven, omdat andere aanbieders in de regio dit eveneens doen. De verwachting is dat de concurrentiedruk op personeel verder toeneemt door aanhoudende tekorten, hoewel deze tekorten sterk per regio verschillen.

Tot slot geven deelnemers aan dat de hoeveelheid en variatie in gemeentelijke VE-regelingen leiden tot ongelijkheid en administratieve lasten. Verschillen in vergoedingen, voorwaarden en verantwoordingsverplichtingen dwingen organisaties tot maatwerk per gemeente, wat niet alleen tot hogere organisatiekosten leidt, maar ook tot interne spanningen. Medewerkers ervaren verschillen in ondersteuning tussen gemeenten regelmatig als onrechtvaardig. Volgens de deelnemers is enige harmonisatie van gemeentelijke subsidieregelingen dan ook wenselijk.

6.7 Tussenconclusies kostprijzen in de peuteropvang

De spreiding in de kostprijzen binnen de peuteropvang is groot. Dat hangt deels samen met het feit dat peuteropvang in de praktijk verschillend wordt ingericht. Sommige organisaties bieden een traditionele vorm aan met beperkte openingstijden per dag, terwijl andere organisaties de peuteropvang grotendeels integreren in de dagopvang.

De mediane kostprijs in dit onderzoek ligt iets lager dan in het MK-onderzoek, na correctie voor prijsontwikkeling. Voor deze geringe prijsontwikkelingen zijn een aantal mogelijk verklaringen: het onderzoek baseert zich op een andere steekproef, er is een daadwerkelijke daling van de kosten of er is een toename van het aantal organisaties dat peuteropvang integreert in de dagopvang die doorgaans efficiënter georganiseerd zijn.

De variatie in kostprijzen bij de peuteropvang wordt, net zoals bij de dagopvang, vooral bepaald door verschillen in de kosten voor het pedagogisch proces. Bij traditionele vormen is de bezetting vaak lager, wat sterk bijdraagt aan de spreiding. Daarnaast speelt de omgang met subsidies een rol. Gemeenten hanteren uiteenlopende werkwijzen, en sommige organisaties trekken ontvangen subsidies af van hun opgegeven kosten. Dit kan de uitkomsten beïnvloeden en de vergelijkbaarheid tussen organisaties verminderen.

Organisaties die voorschoolse educatie (VE) aanbieden hebben gemiddeld een hogere kostprijs. Dit verband is statistisch significant en substantieel. Het verschil tussen organisaties met en zonder VE verklaart een groot deel van het verschil tussen de mediane kostprijs in de peuteropvang en die in de dagopvang. Het aanbieden van VE is dan ook gekoppeld aan de traditionele vorm van peuteropvang, met de daarbij behorende extra kosten. Verder blijkt dat de kostprijs hoger is in stedelijke gebieden, huisvestingskosten lager zijn bij locaties in eigendom en een hogere P-factor samenhangt met een lagere kostprijs. Dat laatste bevestigt opnieuw het belang van efficiënte personeelsinzet.

De verklaringskracht van het regressiemodel is ook voor de peuteropvang beperkt. Een groot deel van de variatie blijft onverklaard. Dit komt vooral doordat gegevens over de inzet van personeel ontbreken of lastig zijn op te vragen. Uit de focusgroepen blijkt dat informatie over opleidingsniveau, leeftijd of inschaling van personeel per productsoort vaak niet beschikbaar is in administraties. De P-factor is een bruikbare maatstaf, maar ook hierbij is de datakwaliteit beperkt, vooral omdat het aantal groepsuren per medewerker niet altijd goed geregistreerd wordt.

7 Kostprijzen van buitenschoolse opvang

Ook voor de bso zien we grote variatie in kostprijzen. Ongeveer de helft van deze variatie wordt verklaard door verschillen in kosten van het pedagogisch proces. Kostprijzen van bso zijn 0,73 euro hoger in zeer stedelijke gebieden dan in weinig stedelijke gebieden. De mediane kostprijs van bso ligt iets onder de maximumuurprijs.

Dit hoofdstuk gaat in op de kostprijzen van de buitenschoolse opvang (bso) en is gebaseerd op gegevens die kinderopvangorganisaties hebben aangeleverd via een digitale invultool. De informatie heeft betrekking op het boekjaar 2023 en biedt een gedetailleerd beeld van de kostenopbouw binnen de bso. Omdat niet alle kostenposten door organisaties zijn uitgesplitst naar specifieke opvangvormen zijn aanvullende bewerkingen noodzakelijk geweest. Zo is onder andere een verdeelsleutel toegepast op kosten die niet direct aan de bso zijn toegewezen. Een beschrijving van deze methoden en de onderliggende aannames is opgenomen in Bijlage C.

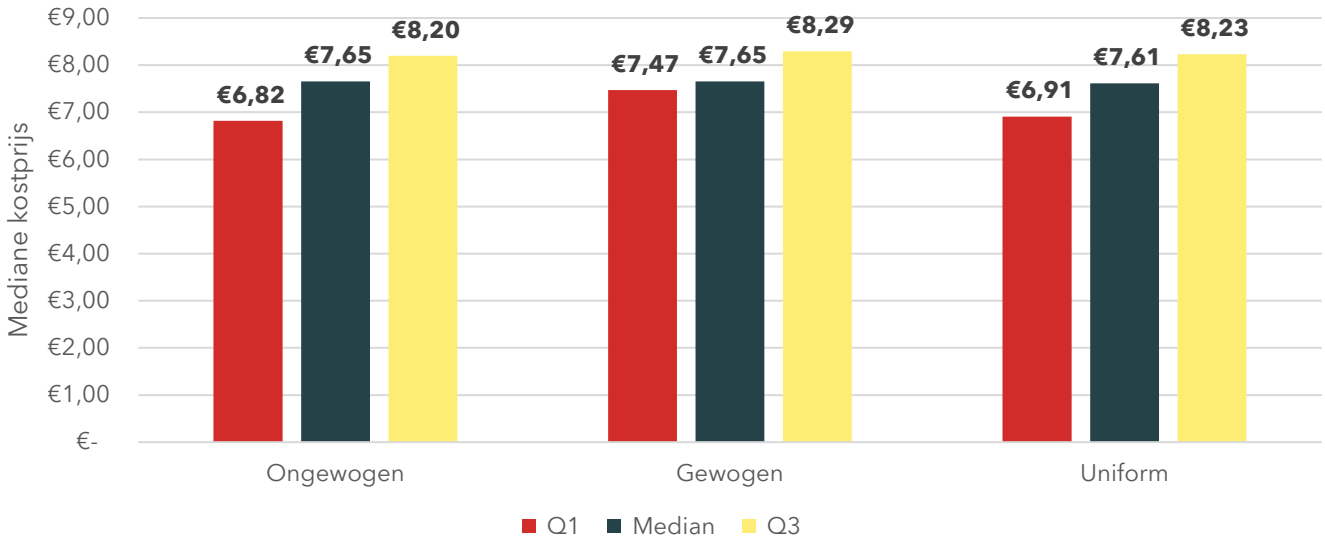
Voor de duiding van de resultaten zijn focusgroepen georganiseerd met vertegenwoordigers van kinderopvangorganisaties. Na verwerking van de data zijn de voorlopige uitkomsten gedeeld en besproken in deze groepssessies. Tijdens deze bijeenkomsten is gesproken over mogelijke verklaringen voor de waargenomen verschillen in kostprijzen, en over de kenmerken die hiermee in verband staan. De gesprekken leveren waardevolle aanvullingen op de kwantitatieve analyses en helpen om patronen in de data beter te begrijpen, zowel inhoudelijk als in de context van de praktijk.

Het hoofdstuk begint met een overzicht van de kostprijzen die door de organisaties zijn opgegeven, inclusief een uitsplitsing naar de verschillende kostencomponenten. Vervolgens wordt gekeken naar de mate van variatie tussen organisaties en naar factoren die mogelijk samenhangen met die verschillen. Daarnaast worden de resultaten afgezet tegen de uitkomsten van een eerder kostprijsonderzoek uit 2021, uitgevoerd door het Waarborgfonds Kinderopvang. Daarmee ontstaat zicht op mogelijke ontwikkelingen of structurele verschuivingen. Tot slot worden de inzichten uit de focusgroepen besproken. Hierbij is specifiek aandacht voor die aspecten van de variatie die zich moeilijk laten vangen in cijfers, maar waarvoor betrokkenen in het veld wel relevante kwalitatieve verklaringen aandragen.

7.1 Opbouw van kostprijzen

De kostprijzen variëren tussen 6,82 euro bij het eerste kwartiel en 8,20 euro bij het derde kwartiel (op basis van boekjaar 2023). De mediane kostprijs bedraagt 7,65 euro, zie Figuur 7.1. Bij deze uitkomsten gaan we uit van een ongewogen mediane kostprijs. Bij de kostprijs gewogen naar kindplaatsen zien we een kleiner verschil tussen de kostprijs bij het eerste kwartiel en de mediane kostprijs. Door de weging krijgen grotere organisaties meer gewicht en tellen kleine organisaties minder zwaar mee. Kleinere organisaties hebben een lagere kostprijs waardoor de kostprijs bij het eerste kwartiel dichter bij de mediaan komt te liggen. De kostprijs wanneer we uitgaan van een uniforme verdeelsleutel wijkt nauwelijks af van de ongewogen kostprijs. Zie bijlage C voor meer toelichting op het toepassen van de verdeelsleutels.

Figuur 7.1 Kostprijzen in de bso variëren ongeveer 1,5 euro tussen eerste en derde kwartiel



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

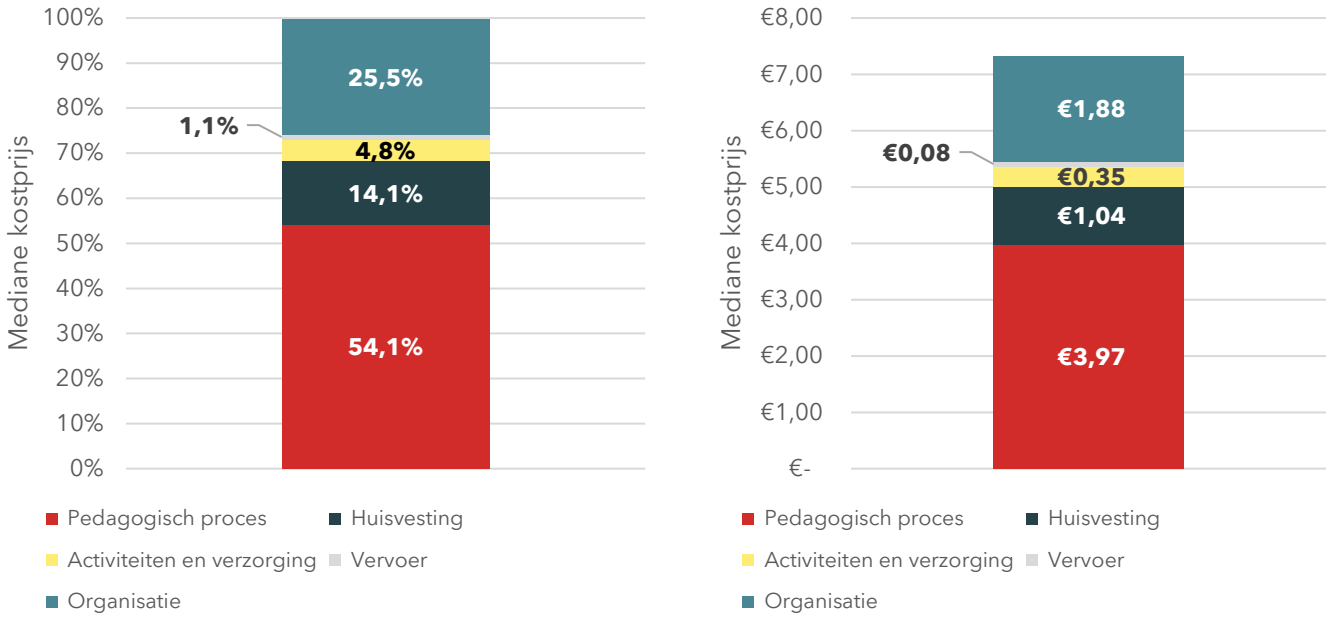
De kosten van de bso zijn opgebouwd uit verschillende kostprijscomponenten, conform de PHAVO-methodiek. Binnen deze systematiek worden de kosten uitgesplitst in pedagogisch proces (PP), huisvesting (H), activiteiten en verzorging (A), vervoer (V) en organisatiekosten (O). Voor de bso is het onderdeel vervoer (V) wel van belang in tegenstelling tot de dagopvang. Kinderen die deelnemen aan de bso worden vaak van school naar de locaties gebracht met verschillende vervoersmiddelen, zoals de elektrische bakfiets of een busje.

De kostprijs bestaat voor de helft uit kosten voor pedagogisch proces

De kostprijs in de bso bestaat voor ongeveer 50 procent uit kosten voor het pedagogisch proces. Dit aandeel ligt aanzienlijk lager dan bij de dagopvang waar deze component ongeveer twee derde van de totale kostprijs vormt. Het verschil hangt samen met de lagere BKR-norm voor kinderen vanaf vier jaar waardoor per kinduur minder pedagogisch proces op de groep nodig is.

Verder valt op dat de organisatiekosten 25 procent van de totale kostprijs uitmaken en de huisvestingskosten 14 procent. Beide percentages liggen iets hoger dan bij de dagopvang. De vervoerskosten vormen met 1 procent een zeer klein onderdeel van de totale kostprijs. Deze component geldt specifiek voor de bso en heeft binnen het geheel een beperkte financiële impact. Op de totale kostprijs gaat het slecht om 0,08 euro. Doordat sommige bso's in scholen gevestigd zijn en daardoor geen vervoerskosten hebben, kan het aandeel vervoerskosten per locatie sterk uiteenlopen.

Figuur 7.2 De totale kostprijs bestaat voor ongeveer de helft uit kosten voor het pedagogisch proces[33]



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

7.2 Kostprijzen in perspectief

In deze paragraaf vergelijken we de kostprijzen uit dit onderzoek met die uit het MK-onderzoek dat gebaseerd is op cijfers uit 2019. Het MK-onderzoek omvat een steekproef van ongeveer 40 organisaties en dit onderzoek bevat gegevens van circa 110 organisaties met informatie over de bso. Om de cijfers uit 2019 vergelijkbaar te maken met die uit 2023 passen we een specifieke indexatie toe die geldt voor de kinderopvang; deze komt neer op een toename van 17,3 procent over vier jaar. Tot slot zetten we de mediane kostprijs af tegen de maximumuurprijs voor de bso, zoals jaarlijks vastgesteld door de rijksoverheid. [34]

Kostprijzen van dit onderzoek en het MK-onderzoek liggen dicht bij elkaar

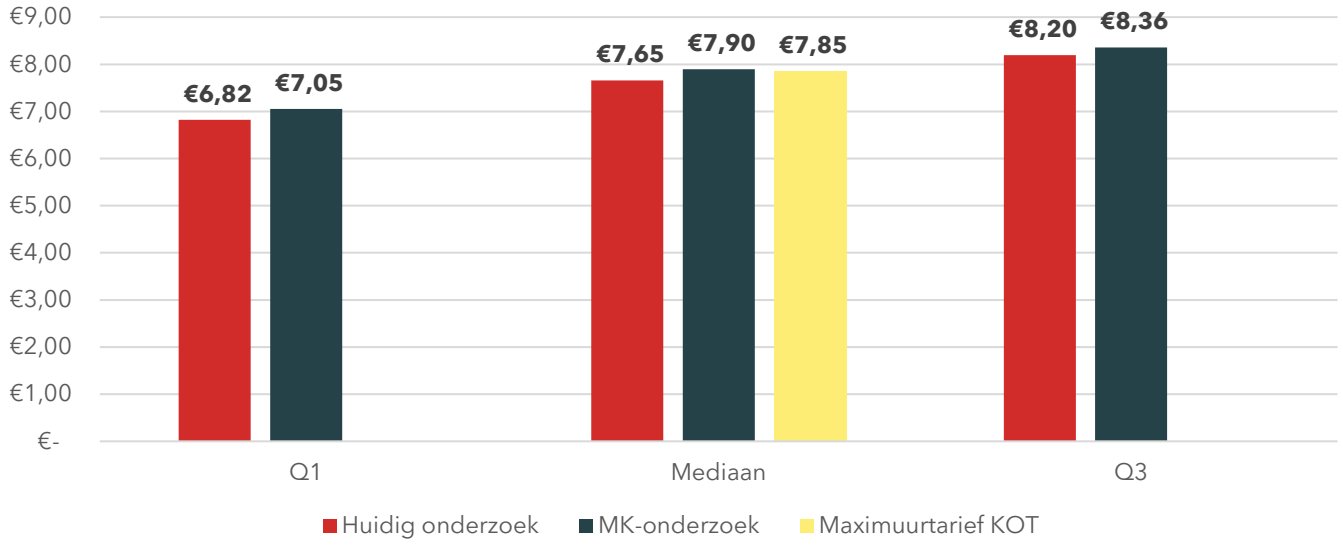
De kostprijzen voor de bso in dit onderzoek liggen iets lager dan die in het MK-onderzoek. De mediane kostprijs bedraagt in het huidige onderzoek 7,65 euro, tegenover 7,90 euro in het MK-onderzoek – een verschil van 0,25 euro. Ook bij het eerste kwartiel ligt de kostprijs in dit onderzoek lager (6,82 euro tegenover 7,05 euro). Het verschil bij het derde kwartiel is met 0,16 euro eveneens beperkt. Deze uitkomsten wijzen erop dat de kostprijzen in de bso, na correctie voor prijsontwikkeling, slechts beperkt zijn veranderd ten opzichte van het MK-onderzoek.

Daarnaast valt op dat de mediane kostprijs van bso in het huidige onderzoek 0,20 euro onder de maximumuurprijs voor de kinderopvangtoeslag ligt. Deze bedroeg in 2023 7,85 euro en is in de periode 2019-2023 met ongeveer 14 procent gestegen Daarmee is, uitgaande van de mediane kostprijs van het MK-onderzoek in 2019, de *nominale* prijsstijging voor de bso in deze jaren vrijwel gelijk aan de toename in de maximumuurprijs. Uit het uurprijzenonderzoek van BOinK[35] volgt dat in 2023 het gemiddelde uurtarief dat organisaties rekenen 8,52 euro

33 Merk op dat de mediane waarden van de verschillende kostencomponenten bij elkaar opgeteld niet per definitie de mediane waarde van de totale kostprijs geeft.
34 Zie Bedragen kinderopvangtoeslag 2023 | Kinderopvangtoeslag | Rijksoverheid.nl
35 Zie BOinK (2023). Uurprijsonderzoek 2022-2023.

bedroeg. Dit is 0,87 euro hoger dan de mediane kostprijs, ofwel zo'n 11 procent.[36] Deze marge op het bso-aanbod kan niet worden geïnterpreteerd als de gemiddelde winstmarge binnen de sector. Dit omdat het een operationele marge betreft én omdat de meeste organisaties meerdere productsoorten aanbieden – naast bso ook dag- en peuteropvang (zie Paragraaf 2.2). Voor marges op organisatieniveau verwijzen we naar het Sectorrapport Kinderopvang van het Waarborgfonds & Kenniscentrum.[37]

Figuur 7.3 De kostprijzen voor de bso liggen in dit onderzoek lager dan in het MK-onderzoek



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

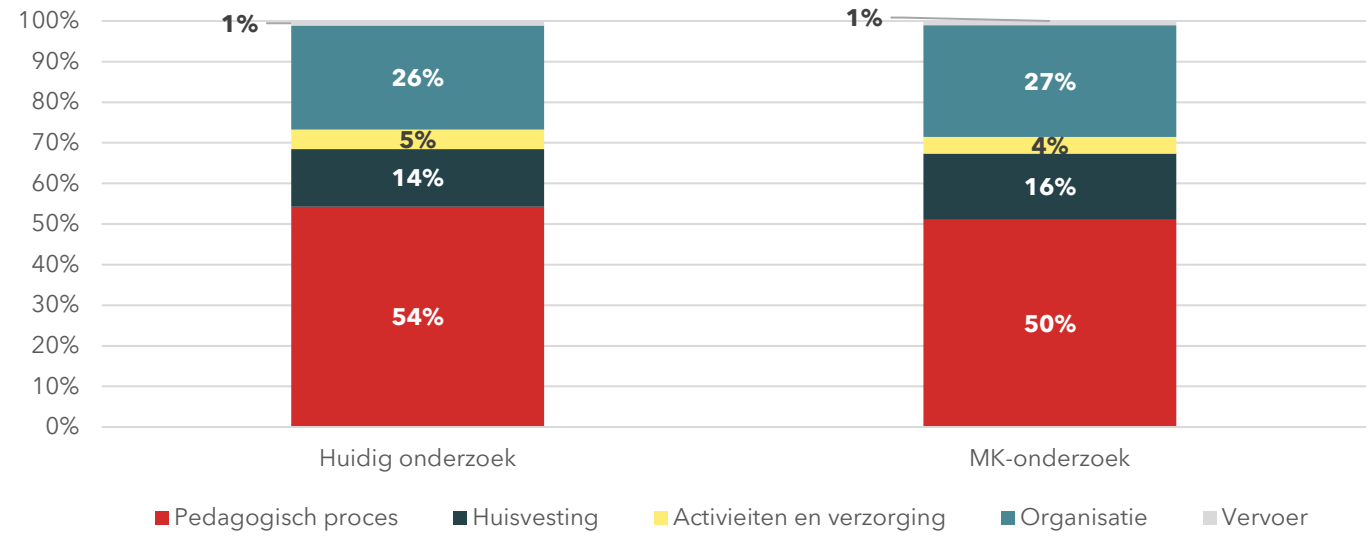
De opbouw van de kostprijzen in de bso is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken

In het huidige onderzoek ligt het aandeel pedagogischproceskosten vier procentpunt hoger dan in het MK-onderzoek. Het aandeel huisvestingskosten is twee procentpunt lager en ook de organisatiekosten liggen iets lager, met een verschil van één procentpunt. De kosten voor activiteiten en verzorging zijn in het huidige onderzoek één procentpunt hoger. Het aandeel vervoerskosten is in beide onderzoeken gelijk en bedraagt één procent.

36 Merk op dat we hier een mediaan met een gemiddelde vergelijken. Op basis van de gerapporteerde hoogste en laagste waargenomen uurtarieven in het onderzoek van BOinK valt te verwachten dat de verdeling van de uurtarieven rechtsscheef is (met uitschieters naar boven toe), waardoor het gemiddelde uurtarief hoger ligt dan het mediane uurtarief. In dat geval is het (negatieve) verschil tussen uurtarieven en kostprijzen groter dan hier gerapporteerd.

37 SWK (2024).

Figuur 7.4 Opbouw van de kostprijzen in de bso is vergelijkbaar tussen beide onderzoeken



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

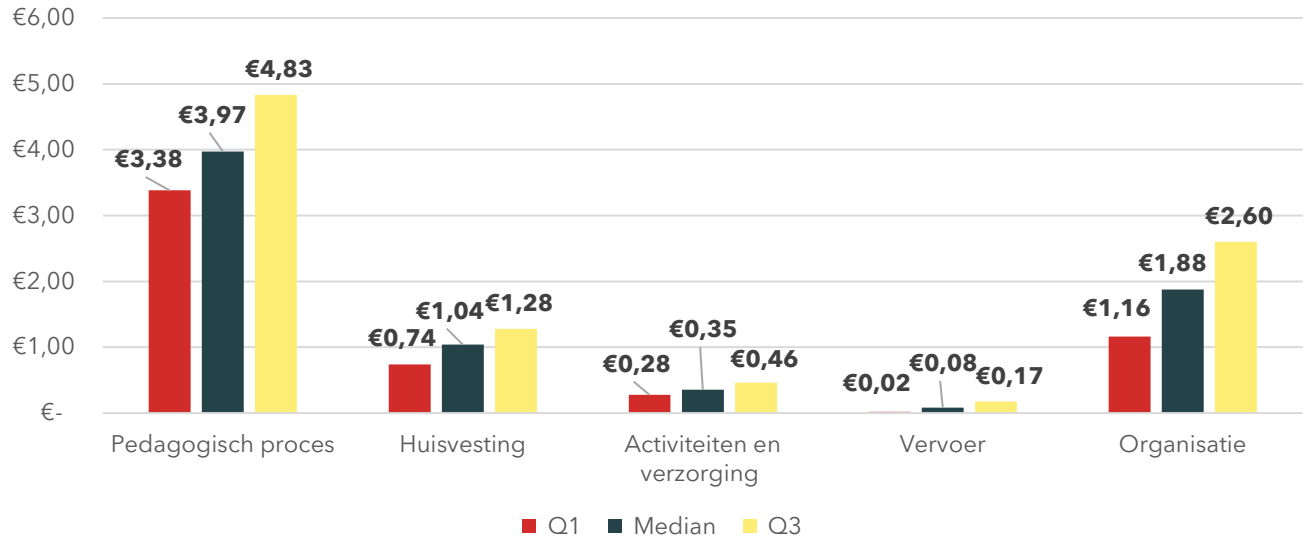
7.3 Variatie in kostprijzen

In deze paragraaf tonen we hoe de afzonderlijke kostprijscomponenten variëren en welke componenten het meest bijdragen aan de variatie in de totale kostprijs.

De meeste variatie zit in de pedagogischproceskosten en de organisatiekosten

De meeste variatie doet zich voor bij de kosten voor het pedagogisch proces, gevolgd door de organisatiekosten. De kosten voor het pedagogisch proces per kinduur liggen tussen 3,38 euro bij het eerste kwartiel (Q1) en 4,83 euro bij het derde kwartiel (Q3); zie Figuur 7.5. Dit is een verschil van 1,45 euro. De afwijking tussen de mediane kosten en Q3 is relatief groot. Dit betekent dat de variatie aan de bovenkant van de verdeling relatief groot is. Voor de organisatiekosten ligt Q1 op 1,16 euro en Q3 op 2,60 euro, wat neerkomt op een verschil van 1,44 euro. De huisvestingskosten hebben een variatie van 0,54 euro tussen Q1 en Q3. De kosten voor activiteiten en verzorging en de kosten voor vervoer bedragen respectievelijk 0,18 euro en 0,15 euro per kinduur. De kosten van vervoer variëren relatief sterk ten opzichte van het beperkte aandeel dat deze component inneemt binnen de totale kostprijs.

Figuur 7.5 De meeste variatie zit in de PP-kosten en de organisatiekosten



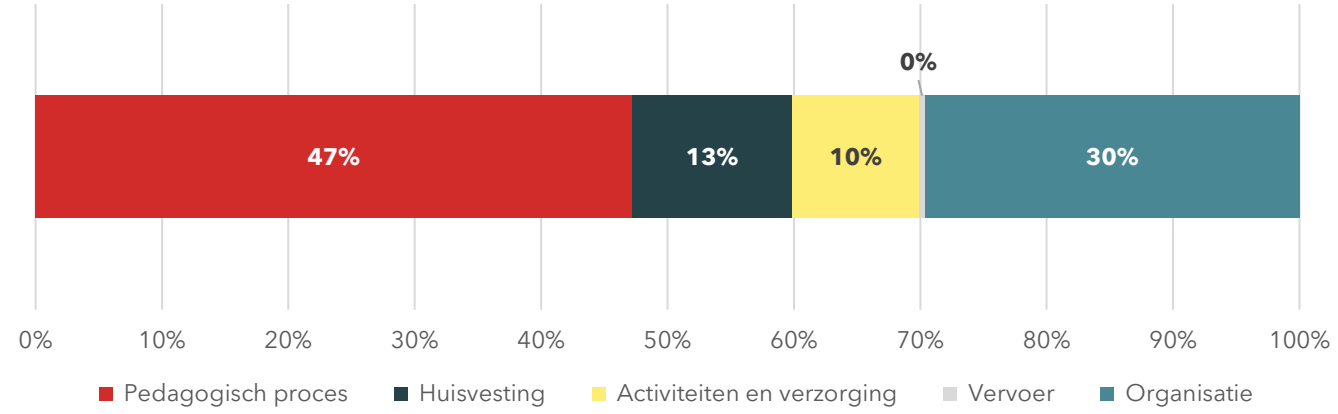
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De variatie in pedagogischproceskosten draagt het meest bij aan de totale kostprijsvariatie

Onderstaande figuur (Figuur 7.6) laat zien dat de pedagogischproceskosten het meest bijdragen aan de variatie in de totale kostprijs, met een aandeel van 47 procent. Dit ligt lager dan het aandeel dat deze component inneemt in de totale kostprijs (zie Tabel 7.2). Bij de organisatiekosten is dit juist omgekeerd: hun bijdrage aan de variatie is groter dan hun aandeel in de kostprijs zelf.

De componenten activiteiten en verzorging leveren in absolute zin een beperkte bijdrage aan de variatie. Dit omdat ze maar een klein deel uitmaken van de totale kostprijs. Relatief gezien - dus in verhouding tot hun aandeel in de totale kostprijs – is deze bijdrage echter hoog. De bijdrage van huisvestingskosten aan de variatie komt overeen met hun aandeel in de kostprijs. Ondanks dat eerder is geconstateerd dat er enige variatie is in de vervoerskosten (zie Figuur 7.5.) is de variatie op het totaal verwaarloosbaar.

Figuur 7.6 Een relatief groot deel van de variatie in totale kostprijzen bestaat uit variatie in de organisatiekosten



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

7.4 Statistische verbanden kostprijzen en kenmerken

De vorige paragraaf geeft inzicht in de variatie in de totale kostprijs en de afzonderlijke kostprijscomponenten. Om meer zicht te krijgen op deze variatie relateren we organisatiekenmerken aan de totale kostprijs en afzonderlijke kostprijscomponenten. Allereest schatten we correlaties tussen verschillende organisatiekenmerken en de kostprijs per kinduur. Ook doen we een regressieanalyse om hetzelfde verband nader te bekijken.

In deze paragraaf tonen we de meest relevante kenmerken waarvoor statistische verbanden zijn onderzocht. In totaal zijn meer kenmerken geanalyseerd dan in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Voor elk kenmerk is gekeken naar de samenhang met de totale kostprijs én naar kenmerk-specifieke verbanden met de kosten voor het pedagogisch proces, huisvesting en organisatie. De meegenomen kenmerken zijn vergelijkbaar met de dagopvang en zijn opgenomen in Tabel 5.1.

Mate van stedelijkheid hangt significant samen met de kostprijs van de bso

De mate van stedelijkheid hangt significant samen met de totale kostprijs en de huisvestingskosten. Wanneer het aandeel locaties dat in een stedelijk gebied ligt toeneemt, nemen de huisvestingskosten en de kostprijs toe. Verder is er een significant negatieve correlatie tussen het aandeel locaties in scholen en de huisvestingskosten. Een vergelijkbaar verband is ook gevonden bij de dagopvang (zie Tabel 5.2). Ook bestaat er een significant negatief verband tussen de P-factor en de pedagogischproceskosten. De P-factor geeft de verhouding weer tussen het aantal gefactureerde kinduren en een uur inzet van een pedagogisch medewerker en is dus een maatstaf voor de mate waarin het pedagogisch personeel efficiënt wordt ingezet in het primaire proces.

Tabel 7.1 Het aandeel locaties in een stedelijk gebied hangt samen met een hogere kostprijs

Kenmerk x / kenmerk y	Correlatie	P-waarde	n
Huisvestingskosten / Stedelijkheid	0,33***	0,00	108
Kostprijs / Stedelijkheid	0,28***	0,01	99
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in scholen	-0,24**	0,02	99
Pedagogischproceskosten / P-factor	-0,27**	0,03	65
Kostprijs / SES	0,13	0,19	99
Kostprijs / Aandeel locaties met een overtreding	0,09	0,37	98
Pedagogischproceskosten / Ziekteverzuim	0,07	0,45	108
Kostprijs / Aantal kindplaatsen	0,08	0,46	99
Kostprijs / Gemiddeld aantal overtredingen per locatie	0,06	0,58	99
Kostprijs / P-factor	-0,05	0,67	62
Kostprijs / Aantal gefactureerde kinduren	0,03	0,79	100
Huisvestingskosten / Aandeel locaties in eigendom	0,01	0,93	99

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Noot: De uitkomsten presenteren de correlatiecoëfficiënt. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01.

Verband kostprijs en mate van stedelijkheid is robuust

Een regressiemodel waarin meerdere organisatiekenmerken tegelijk zijn opgenomen, laat zien dat de mate van stedelijkheid significant samenhangt met de totale kostprijs (zie Tabel 7.2). Organisaties in een zeer stedelijk gebied hebben een kostprijs die 0,73 euro hoger ligt dan organisaties in een weinig stedelijk gebied. Daarnaast blijken ook stichtingen en vof's of eenmanszaken een significant hogere kostprijs per kinduur te hebben dan bv's: voor stichtingen is het verschil 0,58 euro, voor vof's of eenmanszaken bijna 1 euro ten opzichte van bv's.

De regressieresultaten laten zien in hoeverre de eerder gevonden correlaties overeind blijven wanneer we rekening houden met andere kenmerken. Door meerdere variabelen gelijktijdig op te nemen in het model corrigeren we voor de onderlinge samenhang tussen deze kenmerken. Zie Paragraaf 5.4 voor een uitgebreidere uitleg over de regressieanalyses.

De verklaringskracht van het model voor de bso is slechts 13 procent

De specificatie is gekozen op basis van de hoogste haalbare verklaringskracht van het model, aangegeven door het R-kwadraat. Het R-kwadraat is ongeveer 0,13, wat betekent dat ongeveer 13 procent van de variatie in kostprijzen wordt verklaard door ons model. Dit geeft aan dat een heel groot aandeel van de variatie niet door de opgehaalde gegevens verklaard kan worden.

Tabel 7.2 De significante samenhang tussen stedelijkheid en de kostprijs is robuust

Kenmerk	Coëfficiënt	Significatie
Intercept	7,140	***
Meer dan 30% in eigendom	-0,169	
Meer dan 30% in scholen	-0,361	
Stichting	0,581	***
Vof en eenmanszaak	0,976	**
Voor de helft of meer locaties met bijzonder spelmateriaal	0,195	
Voor de helft of meer locaties met meer taakuren	0,420	*
Voor de helft of meer locaties met meer vierkante meters	0,447	
Matig tot sterk stedelijk	0,260	
Zeer sterk stedelijk	0,726	***
R-kwadraat	**0.13**	

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Noot: Voor een aantal kenmerken is er ook een categorie 'Onbekend'. Deze uitkomsten zijn allemaal insignificant en niet gepresenteerd. Het significantieniveau is aangegeven door * 0,1, ** 0,05 en *** 0,01.

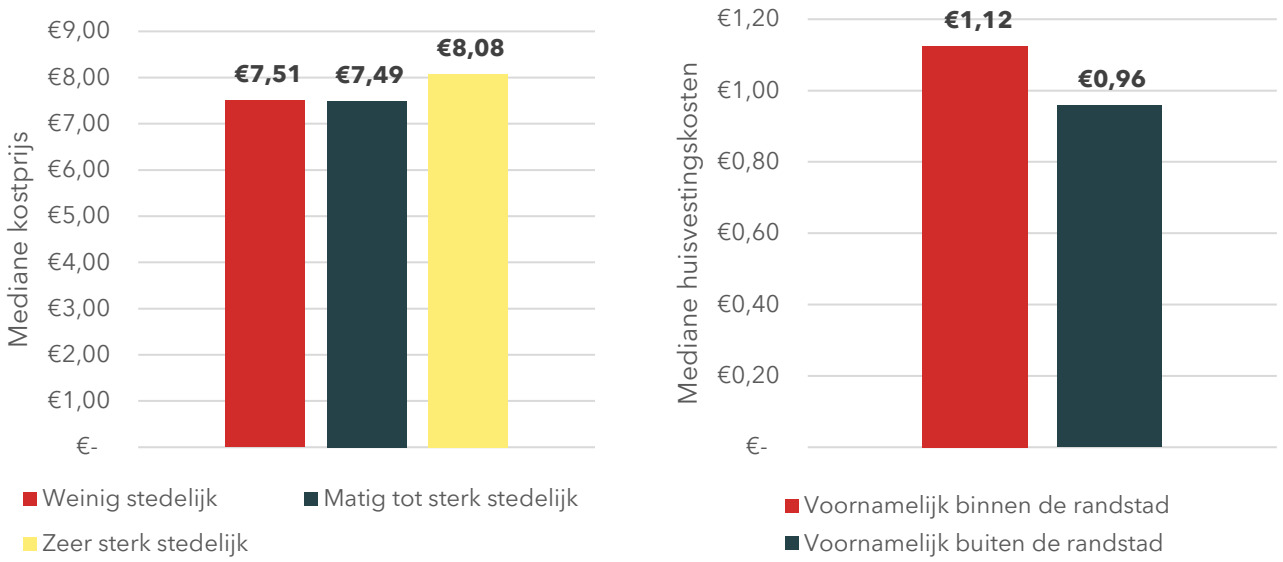
7.5 Verdieping samenhang kostprijzen en kenmerken

Op basis van de uitkomsten van de correlatiematrix en de regressieresultaten gaan we dieper in op de gevonden verbanden. In deze paragraaf geven we zowel nadere kwantitatieve als kwalitatieve duiding aan de gevonden verbanden.

De kostprijs in zeer stedelijk gebieden is relatief hoog

De kostprijs in zeer stedelijke gebieden is relatief hoog bij de bso. De kostprijs tussen weinig stedelijk en matig stedelijk varieert nauwelijks. Echter, de kostprijs in zeer stedelijke gebieden ligt meer dan een halve euro hoger; zie Tabel 7.2. Een van de verklaringen die wordt gegeven is dat de huisvestingskosten in de Randstad hoger zijn dan buiten de Randstad waar zich voornamelijk zeer stedelijke gebieden voordoen. Dit beeld wordt bevestigd door Figuur 7.7 waaruit blijkt dat gemiddeld genomen de huisvestingskosten per kinduur 0,20 euro hoger liggen in de Randstad. In de focusgroepen kwam ook naar voren dat het verschil in kostprijs in landelijke versus stedelijke gebieden ook kan samenhangen met het ziekteverzuim: het ziekteverzuim ligt volgens de deelnemers over het algemeen hoger in stedelijke gebieden.

Figuur 7.7 De kostprijs in zeer stedelijke gebieden is relatief hoog



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

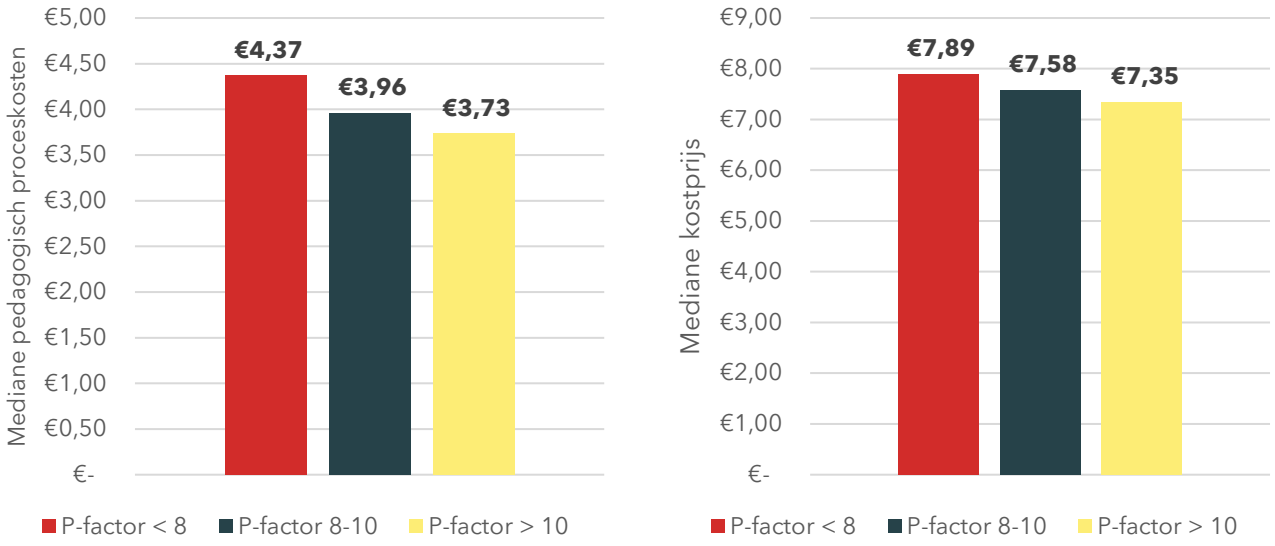
Een hogere P-factor hangt samen met lagere pedagogischproceskosten per kinduur

Een P-factor voor de bso kleiner dan acht hangt samen met een relatief hogere kostprijs per kinduur in vergelijking met een P-factor groter dan tien. De P-factor geeft de mate van personele efficiëntie weer en wordt berekend als de verhouding tussen het aantal gefactureerde kinduren en één uur inzet van een pedagogisch medewerker.

Een hogere P-factor hangt samen met lagere kosten, zowel binnen de component pedagogischproceskosten als in de totale kostprijs. Tijdens focusgroepen geven organisaties aan dat de personeelsinzet op de groep een belangrijke sturingsvariabele is. De mate van efficiëntie waarmee het pedagogisch personeel wordt ingezet op de groep wordt gezien als een kostenbepalend aspect. Vooral aan de 'randen van de dag' kan een efficiëntere inzet veel doen voor de kosten van de organisatie.

Tegelijkertijd geven organisaties in de focusgroepen aan dat het sturen op de P-factor in de praktijk niet altijd haalbaar is. Dit hangt onder meer samen met de beperkte beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel en de vraag. Ook kiezen sommige organisaties er bewust voor om locaties met een relatief inefficiënte bezetting open te houden, bijvoorbeeld in kleinere gemeenten waar anders geen kinderopvangaanbod meer beschikbaar zou zijn voor bepaalde doelgroepen. Dit leidt gemiddeld genomen overigens niet tot hogere kostprijzen dan in stedelijke gebieden met een hogere bevolkingsdichtheid, zoals ook blijkt uit Figuur 7.7.

Figuur 7.8 Een hogere P-factor hangt samen met lagere pedagogischproceskosten per kinduur

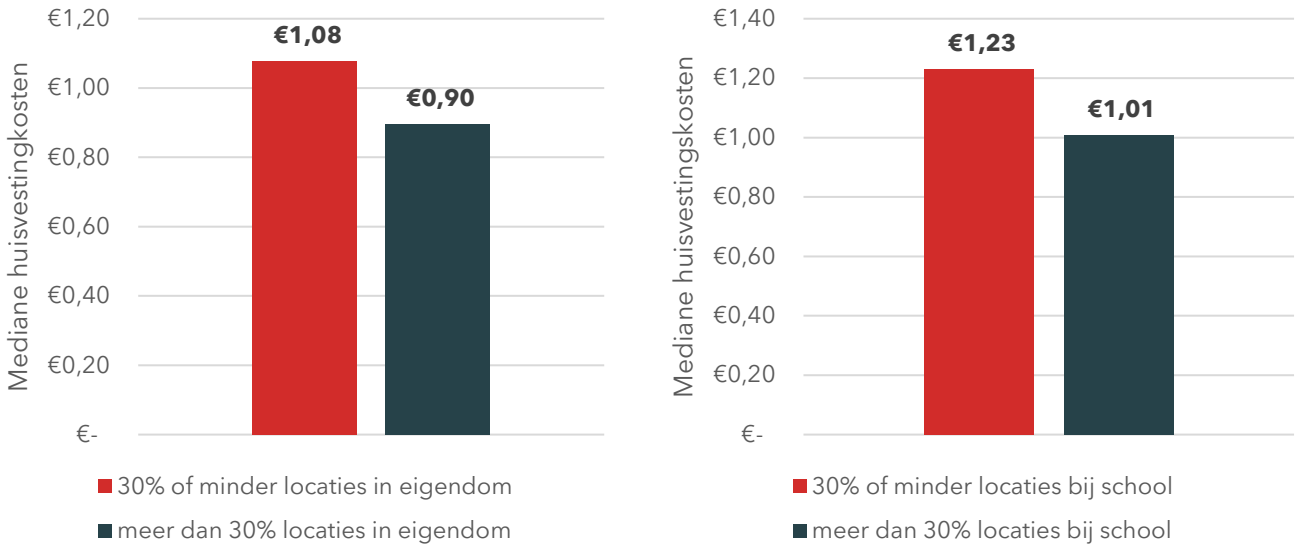


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Locaties in eigendom of bij een school hebben lagere huisvestingskosten per kinduur

De variatie in huisvestingskosten hangt sterk samen met het type pand waarin de opvanglocatie is gevestigd, zoals weergegeven in Figuur 7.9. Ditzelfde verband is ook gevonden voor de dagopvang. Voor de bso is op de totale kostprijs bezien het verschil groter. Uit gesprekken blijkt dat panden die bij scholen zijn gelokaliseerd of die via gemeenten beschikbaar worden gesteld vaak tegen een relatief laag tarief worden gehuurd. In tegenstelling tot locaties die zijn gevestigd in panden die via commerciële verhuur zijn verkregen waar de kosten doorgaans hoger liggen. Panden in eigendom zijn daarnaast goedkoper wanneer zij langer in bezit zijn, omdat zij in deze gevallen vaak economisch zijn afgeschreven of zijn verkregen tegen een lage aanschafwaarde. Het moment waarop organisaties panden in eigendom hebben gekregen is echter niet bekend bij ons.

Figuur 7.9 Locaties in eigendom of bij een school hebben lagere huisvestingskosten per kinduur



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Lagere H-kosten van locaties bij scholen, maar hogere P-kosten en O-kosten

Organisaties met relatief veel locaties bij scholen hebben net zoals bij de dagopvang gemiddeld iets lagere huisvestingskosten, maar tegelijkertijd iets hogere kosten voor het pedagogisch proces en organisatie. Het verband met de huisvestingskosten is significant, terwijl de samenhang met de pedagogischproceskosten en organisatiekosten dat niet is. Het eerder aangehaalde recente onderzoek van AEF en DUO Onderwijsonderzoek bevestigt een vergelijkbare dynamiek: kinderopvangorganisaties en scholen die samenwerken, verrekenen onderling lang niet altijd goed als ze gebruikmaken van elkaars personeel, faciliteiten of locatie.

Tabel 7.3 Lagere kosten in H-kosten voor locaties bij scholen, maar hogere P-kosten en O-kosten

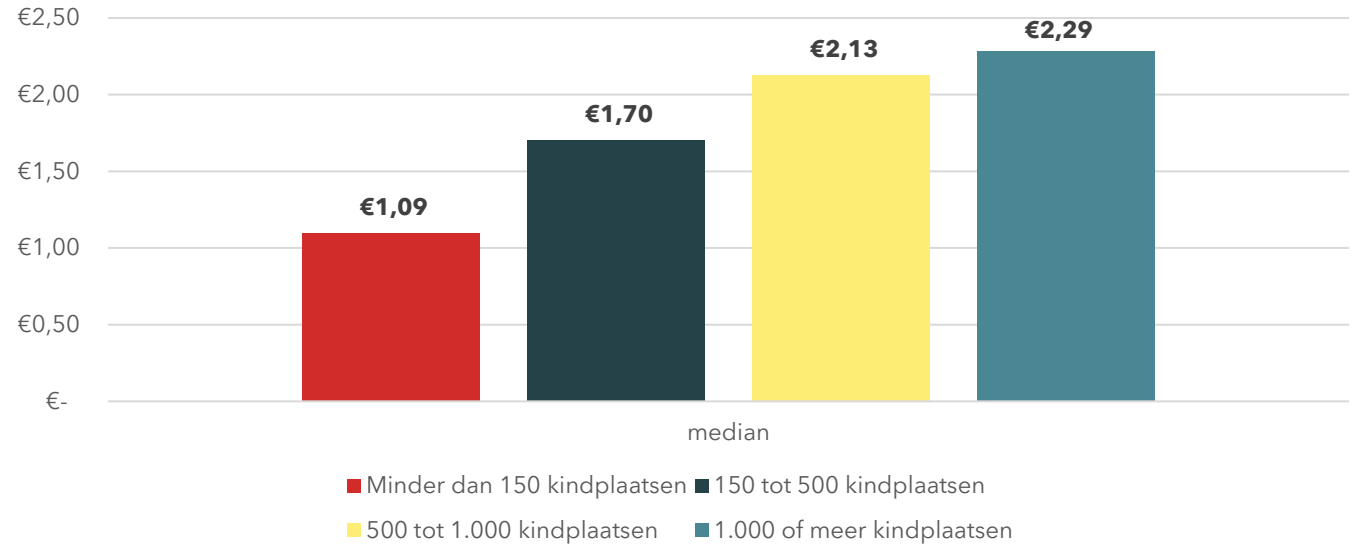
Kostencomponenten	30% of minder locaties bij school	meer dan 30% locaties bij school	verschil
Pedagogischproceskosten	€ 3,94	€ 4,06	€ 0,12
Huisvestingskosten	€ 1,23	€ 1,01	€ -0,22
Activiteiten en verzorging	€ 0,42	€ 0,35	€ -0,06
Organisatiekosten	€ 1,82	€ 1,93	€ 0,11

Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Schaalnadelen voor organisatiekosten gelden ook voor bso

De schaalnadelen in de organisatiekosten die zichtbaar zijn bij de dagopvang doen zich ook voor in de bso. Naarmate de omvang van een organisatie toeneemt, stijgen de organisatiekosten per kinduur. Tussen organisaties met minder dan 150 kindplaatsen en die met meer dan 500 kindplaatsen bestaat een verschil van ruim 1 euro per kinduur. Tijdens focusgroepen geven organisaties aan dat grotere aanbieders vaker specialistische functies inzetten, bijvoorbeeld voor huisvesting, financiën of beleid, terwijl kleinere organisaties deze taken meestal door enkele medewerkers of de eigenaar zelf laten uitvoeren. Kleine organisaties kunnen dus doorgaans volstaan met een minder complexe bedrijfsvoering. Een andere mogelijke verklaring die tijdens de focusgroepen is geopperd, is dat grotere organisaties vooroplopen bij nieuwe ontwikkelingen in de sector en meer doen dan strikt noodzakelijk volgens de wetgeving. Ook noemden de deelnemers innovatiebudgetten en het opleiden van zij-instromers als mogelijke oorzaken voor de hogere organisatiekosten bij grotere organisaties.

Figuur 7.10 Organisatiekosten nemen toe naarmate omvang van organisatie toeneemt

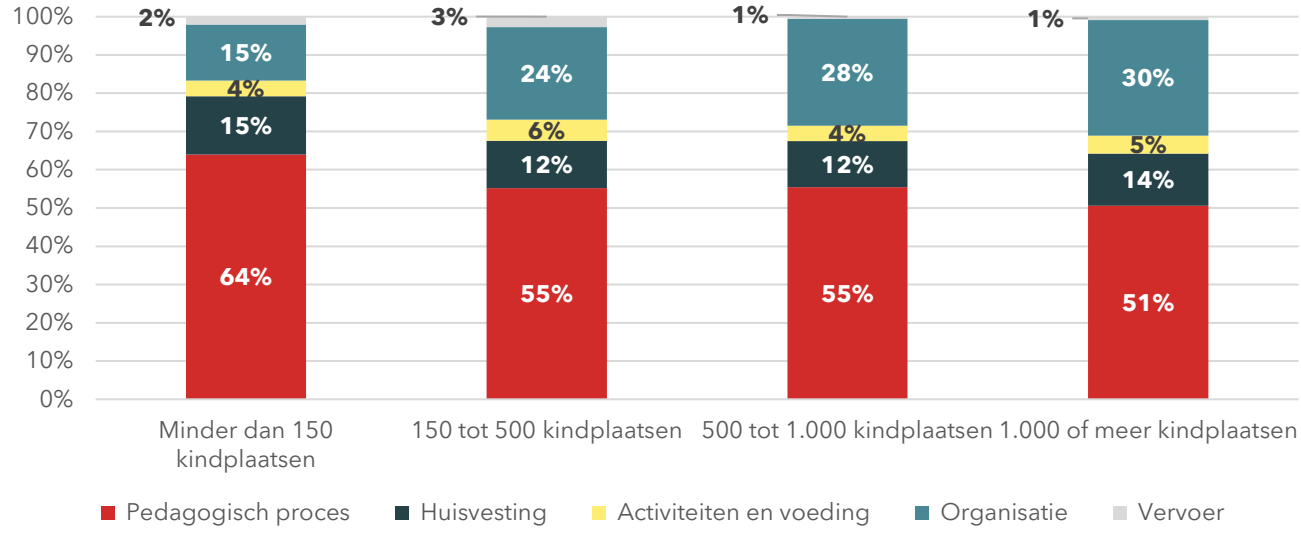


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Kleine organisaties hebben relatief meer PP-kosten per kinduur, grote organisaties meer O-kosten

Bij relatief kleine organisaties is het aandeel pedagogischproceskosten relatief groot, terwijl bij grotere organisaties het aandeel organisatiekosten relatief groot is binnen de totale kostprijs. Voor organisaties met minder dan 150 kindplaatsen bestaat de kostprijs voor 64 procent uit pedagogischproceskosten. Dit is voor organisaties met meer dan 500 kindplaatsen rond de 50 procent. De organisatiekosten bij organisaties met minder dan 150 kindplaatsen ligt op de 15 procent, terwijl dit bij grotere organisaties rond de 30 procent is.

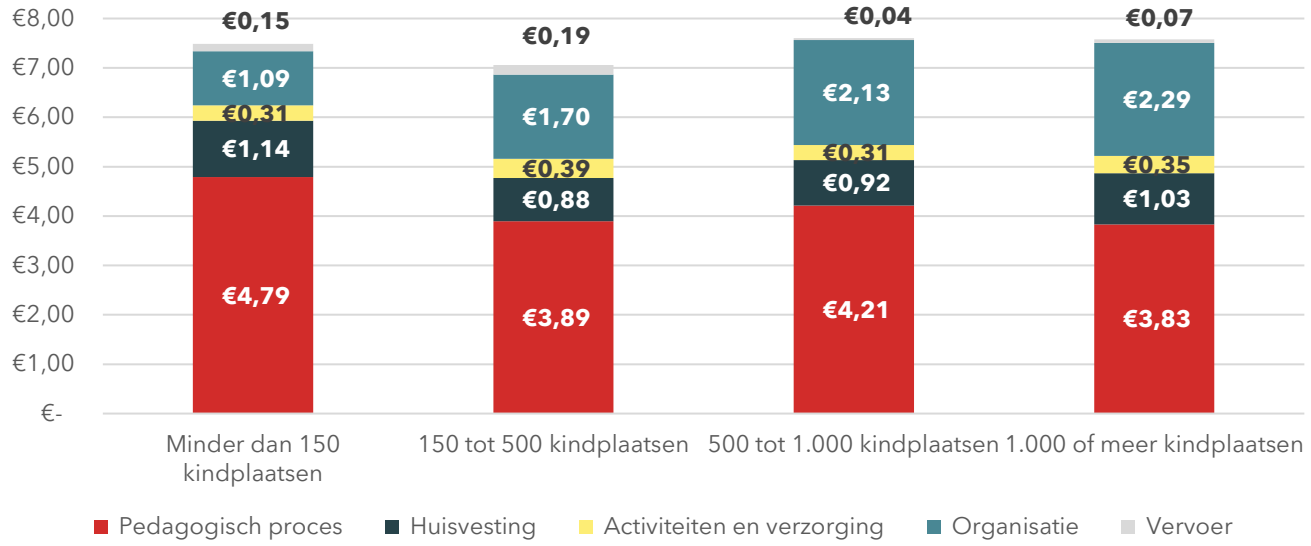
Figuur 7.11 Kleine organisaties hebben relatief meer PP-kosten en grote organisaties relatief meer O-kosten



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De organisatiekosten voor grotere organisaties zijn twee keer zo hoog als die van organisaties met minder dan 150 kindplaatsen. De pedagogischproceskosten zijn voor kleine organisaties juist weer aanzienlijk hoger.

Figuur 7.12 Hetzelfde patroon blijft zichtbaar bij absolute bedragen

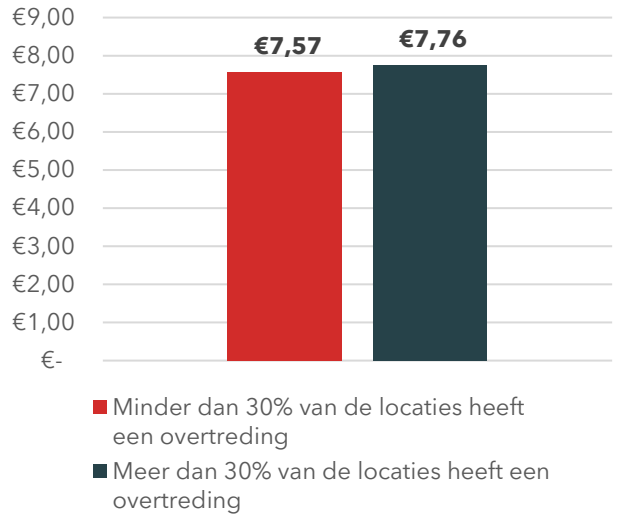


Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Organisaties met meer overtredingen volgens de GGD hebben iets hogere kostprijs

Organisaties met meer dan dertig procent locaties die volgens de GGD een overtreding hebben begaan, hebben een iets hogere kostprijs per kinduur; zie Figuur 7.13. Het gaat om een verschil van ongeveer 0,2 euro per kinduur. De kostprijzen van de twee groepen liggen bij de bso dichter bij elkaar dan bij de dagopvang. Het idee dat overtredingen ontstaan doordat er (te) veel wordt gesneden in de kosten wordt hierdoor ontkracht. Mogelijk duidt dit verband op het belang van een professionele bedrijfsvoering voor zowel het sturen op de kosten als het voldoen aan de geldende wetgeving.

Figuur 7.13 Organisaties met meer overtredingen volgens de GGD hebben iets hogere kostprijs



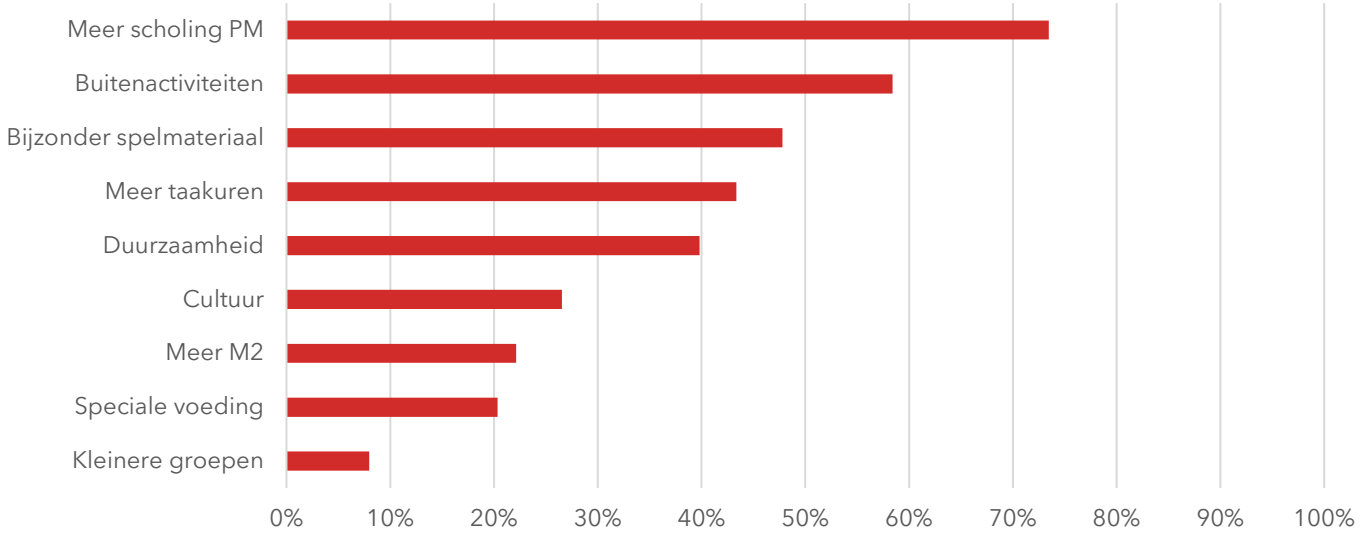
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Het merendeel van de organisaties biedt additionele buitenactiviteiten aan

Bijna zestig procent van de organisaties geeft aan als onderscheidend aanbod (ten opzichte van andere organisaties binnen de sector) buitenactiviteiten aan te bieden. Daarnaast geven veel organisaties aan gebruik te maken van bijzonder spelmateriaal. Net als bij de dagopvang investeren organisaties in extra scholing van pedagogisch personeel en in de inzet van aanvullende taakuren.

De resultaten in Figuur 7.14 komen grotendeels overeen met die uit Hoofdstuk 5 over de dagopvang. De aanbodkenmerken zijn namelijk uitgevraagd op organisatieniveau. De verschillen tussen Figuur 5.13 en onderstaande figuur (Figuur 7.14) ontstaan doordat in dit hoofdstuk uitsluitend organisaties met bso-aanbod zijn meegenomen, terwijl in Hoofdstuk 5 is gekeken naar organisaties met dagopvang.

Figuur 7.14 Merendeel van de organisaties biedt additionele buitenactiviteiten en extra scholing van PM'ers aan



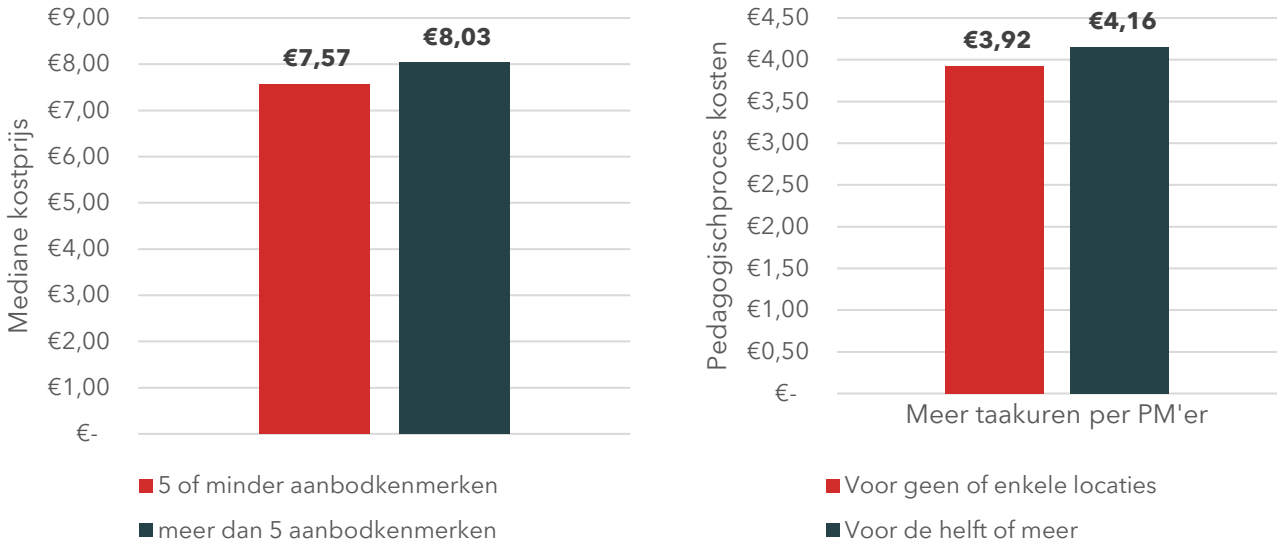
Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Bso met uitgebreid aanvullend aanbod heeft een hogere kostprijs per kinduur

Een bso met een uitgebreid aanvullend aanbod (meer dan vijf aanbodkenmerken) heeft een hogere kostprijs per kinduur van ongeveer 0,5 euro. Bij de dagopvang is eerder geen verschil gevonden in kostprijs tussen organisaties met een aanvullend aanbod en zonder aanvullend aanbod. Dit kan betekenen dat veel van de opgegeven aanbodkenmerken, die zijn waargenomen op organisatieniveau, neerslaan bij de BSO. Hieraan gerelateerd geeft een deelnemende organisatie aan de focusgroepen aan relatief veel te besteden aan activiteitenaanbod, met voornaamste doel om de oudere bso-kinderen aan hen te blijven binden.

Daarnaast valt op dat de inzet van meer taakuren per pedagogisch medewerker in de bso significant hogere PP-kosten geeft. Het gaat om een verschil van ongeveer 0,2 euro. Dit verschil is overigens minder duidelijk aanwezig bij de dagopvang.

Figuur 7.15 Bso met uitgebreid aanvullend aanbod heeft een hogere kostprijs per kinduur



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

7.6 Overige opbrengsten van de focusgroepen

Volgens de deelnemende organisaties in de focusgroep wordt 2023 voor de bso over het algemeen beschouwd als een relatief gunstig jaar. Dit komt met name door de hoge bezettingsgraad en de relatief lage personeelskosten. De substantiële stijging in personeelskosten doet zich immers pas in 2024 voor.

Huisvestingskosten worden breed herkend als een belangrijke bron van variatie. Naast verschillen in huurtarieven, gehanteerd door gemeenten en commerciële verhuurders, blijkt ook de wijze van toerekening van huisvestingskosten een relevante factor. Zo geeft een organisatie met relatief lage bso-huisvestingskosten aan gebruik te maken van schoollokalen die gedeeld worden met het primair onderwijs waarbij kosten worden toegerekend op basis van daadwerkelijk gebruik.

PP-kosten worden unaniem benoemd als grote kostenpost die het meest stuurbaar is. Vooral in de eerste en laatste uren van de dag, wanneer de bezetting laag is, liggen volgens de deelnemende organisaties mogelijkheden om de inzet efficiënter te organiseren. Tegelijkertijd kunnen pedagogische keuzes, zoals het aanbieden van extra activiteiten of intensieve begeleiding, juist leiden tot hogere personeelslasten.

Deelnemers noemen diverse moeilijk meetbare factoren die de kostprijs beïnvloeden, zoals de inzet van zorgteams, scholing boven cao-niveau en functiedifferentiatie. Ook wordt gewezen op verschillen in de inrichting van de buitenruimte.

Het verschil in overhead tussen kleine en grote organisaties wordt deels verklaard door het feit dat grotere organisaties moeten investeren in centrale planning, coördinatoren, facilitaire ondersteuning en duurdere ICT-systemen voor personeelsplanning en administratie. Kleinere organisaties lossen dit vaak intern op, wat de kosten drukt. Daarnaast wordt gesuggereerd dat grotere organisaties vaker of eerder investeren om aan kwaliteitseisen te voldoen.

7.7 Tussenconclusies kostprijzen in de bso

Binnen de bso is sprake van een brede spreiding in kostprijzen, vergelijkbaar met eerdere bevindingen uit het MK-onderzoek uit 2021. De opbouw van de kosten wijkt niet sterk af van wat eerder is vastgesteld. Een verschil met andere productsoorten is het relatief lage aandeel van de pedagogischproceskosten in de totale kostprijs, wat kenmerkend is voor de bso. Zowel het aandeel als de spreiding van deze kostencomponent is kleiner dan bij andere opvangvormen, zoals de dagopvang.

Ook de organisatiekosten dragen zichtbaar bij aan de variatie in kostprijzen. Grotere organisaties hebben gemiddeld hogere organisatiekosten per kinduur, wat mogelijk samenhangt met de inzet van aanvullende functies op het gebied van ondersteuning, coördinatie of bedrijfsvoering.

Daarnaast vinden we statistisch significante verbanden tussen verschillende kenmerken en kostprijzen. Zo is de totale kostprijs hoger in stedelijke gebieden en gaan locaties in eigendom samen met lagere huisvestingskosten. Een hogere P-factor hangt samen met lagere pedagogischproceskosten, wat wijst op efficiëntere personeelsinzet. Verder rapporteren organisaties met relatief veel locaties in of bij scholen gemiddeld lagere huisvestingskosten.

In tegenstelling tot de dagopvang is er bij de bso wél een relatie gevonden tussen aanbodkenmerken en de kostprijs. Organisaties die extra activiteiten, spelmateriaal of scholing aanbieden, hebben doorgaans een hogere kostprijs per kinduur.

De verklaringskracht van het regressiemodel is beperkt. Een groot deel van de variatie blijft onverklaard. Dit komt deels doordat relevante kenmerken over personeel ontbreken. Net als bij de dagopvang geldt dat informatie over opleidingsniveau, inschaling of inzet per productsoort lastig opvraagbaar is voor organisaties (zie ook conclusies in Hoofdstuk 5).

8 Kostprijzen van gastouderopvang

De beprijzing van de tijdsinzet van gastouders is bepalend voor de kostprijzen van gastouders. Afhankelijk van de gekozen waarderingsgrond komen we uit op een mediane kostprijs van tussen de 8,41 en 10,85 euro. Deze mediane kostprijs ligt boven de maximumuurprijs. Gastouders met veel kindplaatsen hebben beduidend lagere kostprijzen dan gastouders met weinig kindplaatsen.

Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 wijkt de kostprijsbepaling voor de gastouderopvang af van die voor de dagopvang, peuteropvang en bso. In tegenstelling tot kinderopvangorganisaties, waar personeelskosten formeel via salarissen worden vastgelegd in de administratie, gaat het bij gastouders vaak om zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) die vanuit huis opvang verlenen. Een belangrijk gevolg hiervan is dat veel van de gemaakte kosten – met name de tijdsinzet – niet of slechts beperkt zichtbaar zijn in financiële boekhoudingen, gezien hier geen externe beloning tegenover staat. Omdat deze tijd economisch gezien wel waarde heeft (de zogenaamde 'opportuniteitskosten'), nemen we deze impliciete kosten mee in de berekeningen van de kostprijzen. We hanteren in dit onderzoek vier verschillende manieren om de impliciete kosten van tijdsinzet te waarderen:

1. Het minimum zzp-tarief dat het kabinet-Rutte III voornemens was in te voeren maar er uiteindelijk toch niet is gekomen (geïndexeerd naar 2023).
2. Loonkosten gastouder in loondienst (midden schaal 5, cao per 1 april 2023). Bruto uurloon behorende bij deze inschaling wordt vermenigvuldigd met dertig procent werkgeverslasten.
3. Loonkosten van een pedagogisch medewerker (midden schaal 6, cao per 1 april 2023). Bruto uurloon behorende bij deze inschaling wordt vermenigvuldigd met dertig procent werkgeverslasten.
4. Zzp-tarieven voor min of meer vergelijkbare beroepen (thuiskappers). Hierbij zit de vergelijkbaarheid niet zozeer in de inhoud van het werk, maar wel in het feit dat de dienst (doorgaans) in de eigen woning wordt geleverd en het benodigde opleidingsniveau.[38]

8.1 Opbouw van kostprijzen

De totale kostprijzen bestaan dan uit de volgende componenten:

- Kosten van directe uren (op de groep);
- Kosten van indirecte uren (zoals schoonmaak, oudercontact, opleiding);
- Operationele kosten (zoals voeding, materialen, energie);
- Niet-fiscaal aftrekbare kosten (bijvoorbeeld extra afschrijving op huishoudelijke apparaten of investeringen in zaken die niet alleen de opvang ten goede komen, zoals een airco of extra isolatie);
- Kosten van het gastouderbureau (GOB).

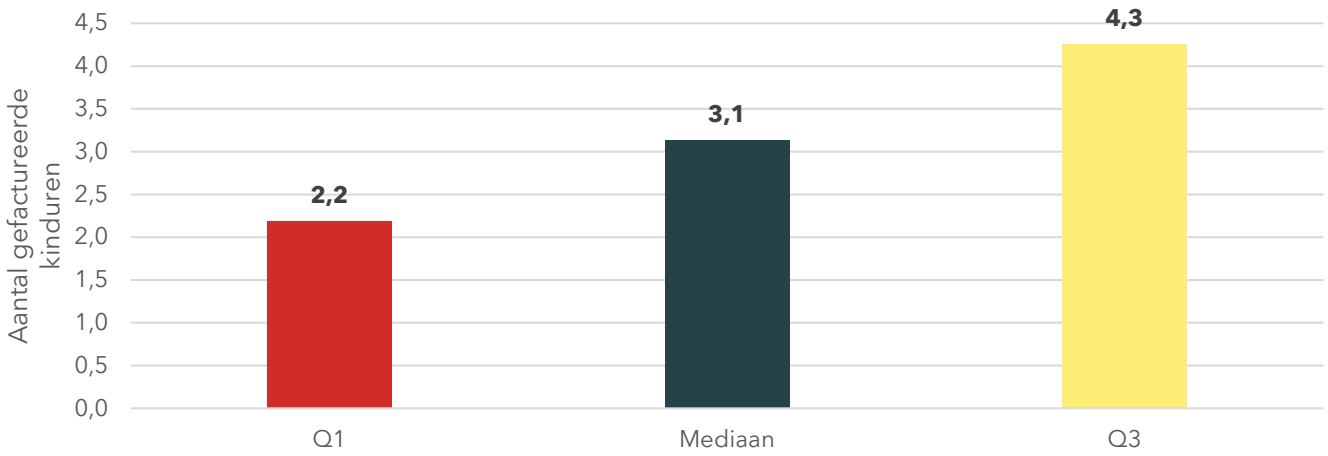
De mediane P-factor in de gastouderopvang bedraagt 3,1

Met betrekking tot de kosten van directe uren op de groep is het relevant om het aantal gefactureerde kinduren per direct uur op de groep in kaart te brengen, ook wel de P-factor genoemd. Als een gastouder gedurende de

38 Uit onderzoek van Boogaard en Bollen (2022) blijkt dat de meerderheid van de gastouders hoger zijn opgeleid dan de wettelijke eis van mbo-2 niveau. De grootste groep (35 procent) heeft een opleiding op mbo-4 niveau afgerond.

week gemiddeld vier kinderen opvangt, is de P-factor van deze gastouder 4.[39] Figuur 8.1 laat de spreiding in de P-factor voor zzp'ers in de gastouderopvang zien. De mediane P-factor ligt rond de 3,1 procent en de interkwartielafstand ligt tussen de 2,2 en 4,3. Zoals hierboven is toegelicht, wordt een onderscheid gemaakt tussen de directe en indirecte uren die een gastouder besteedt.

Figuur 8.1 De mediane P-factor in de gastouderopvang ligt op 3,1



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Gastouders besteden acht keer zoveel tijd op de groep als aan overige activiteiten

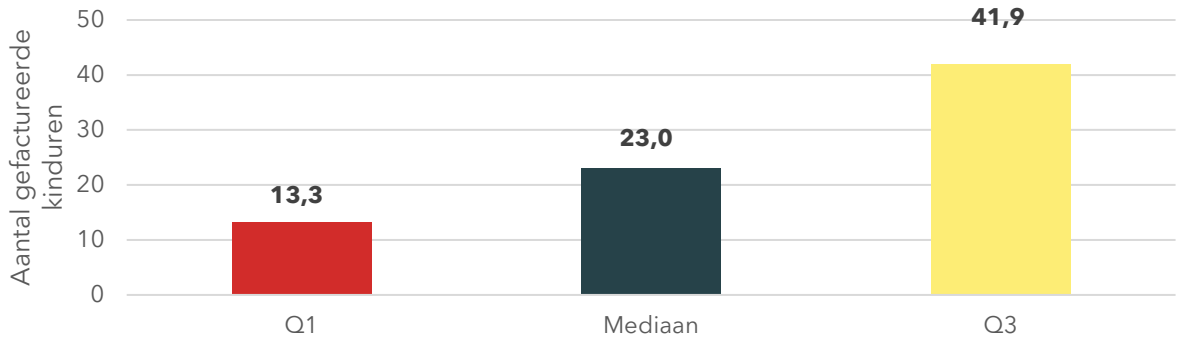
Figuur 8.2 toont het aantal gefactureerde kinduren per indirect uur dat een gastouder besteedt aan schoonmaak, contact met ouders, opleiding en overige activiteiten. Het mediane aantal gefactureerde kinduren per indirect uur bedraagt 23[40] en is daarmee bijna een factor 8 groter dan het aantal gefactureerde kinduren per direct uur. Een gastouder besteedt dus ongeveer acht keer zoveel tijd op de groep als aan overige activiteiten. Bijlage F bevat figuren die laten zien hoeveel tijd er aan de verschillende indirecte activiteiten wordt besteed. De omgekeerde ratio's voor het aantal gefactureerde kinduren per direct uur en per indirect uur benutten we om de impliciete kosten van de tijdsinzet te berekenen.[41]

39 In dit voorbeeld gaan we ervan uit dat op een dag voor alle kinderen dezelfde opvangtijden gelden.

40 De spreiding in Figuur 8.2 is relatief groot ten opzichte van de spreiding in Figuur 8.1. Dit komt doordat het aantal indirecte uren substantieel kleiner is dan het aantal directe uren. Kleine verschillen in het aantal indirecte uren leiden dus tot relatief grote verschillen in de kinduren-indirecte-uren-ratio.

41 Specifiek vermenigvuldigen we de som van deze twee ratio's met de waardering voor een uur tijdsinzet van de gastouder waarbij we de waardering baseren op een van de mogelijkheden die hierboven zijn genoemd.

Figuur 8.2 Het mediane aantal gefactureerde kinduren per indirect uur bedraagt 23,0

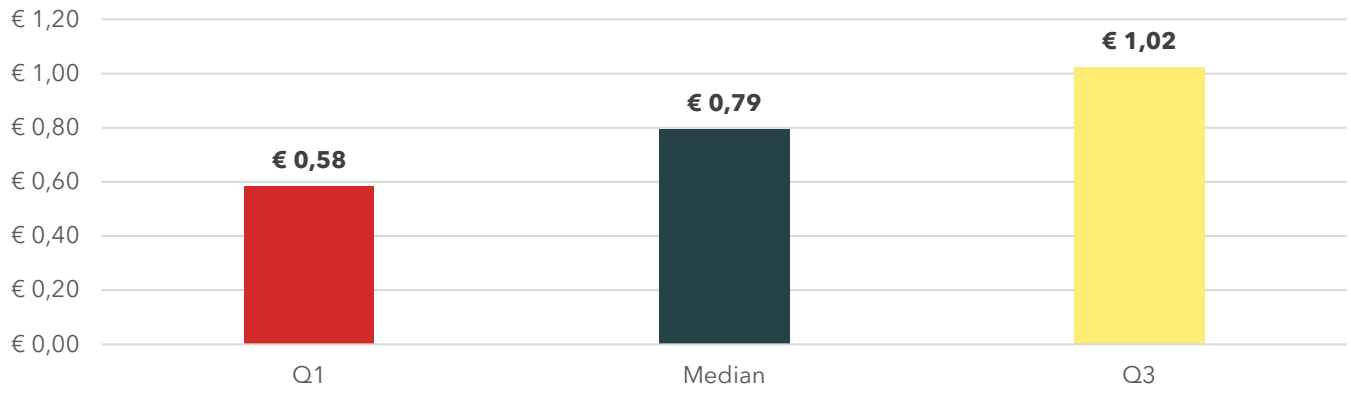


Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De operationele kosten in de gastouderopvang zijn beperkt

Naast de (impliciete) kosten van de tijdsinzet bestaan de kostprijzen binnen de gastouderopvang ook nog uit operationele kosten (kosten van voeding, verzorging, speelmateriaal, etc.) en niet-fiscaal aftrekbare operationele kosten (onder andere extra afschrijvingen op huishoudelijke apparatuur en investeringen in zaken die niet alleen de opvang ten goede komen). Voor wat betreft de operationele kosten toont Figuur 8.3 dat deze relatief beperkt zijn: de mediane operationele kosten bedragen 0,79 euro per kinduur en vijftig procent van de gastouders in onze sample heeft operationele kosten van tussen de 0,58 euro en 1,02 euro. Bijlage F bevat meer informatie over de typen operationele kosten die voorkomen bij gastouders. Voor wat betreft de niet-fiscaal aftrekbare kosten baseren we ons op een rekenmodel van brancheorganisatie Nysa dat uitkomt op niet-fiscaal aftrekbare kosten van 0,11 euro per kinduur.[42] Daarmee vormt deze kostenpost een zeer beperkt deel van de kostprijs.

Figuur 8.3 De mediane, totale operationele kosten per gefactureerd kinduur bedragen 0,79 euro



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

[42] In het rekenmodel van Nysa hangen de niet-fiscaal aftrekbare kosten af van het aantal gefactureerde kinduren. Het model gaat uit van een jaarlijks aantal uren van rond de 7 duizend. In onze sample zouden de gastouders in de lagere categorieën (met een lager aantal kinduren) dus iets hogere niet-fiscaal aftrekbare kosten per kinduur hebben. Omdat het om zo'n beperkt deel van de totale kostprijs gaat, kiezen we ervoor om voor alle gastouders met 0,11 euro aan kosten per kinduur te rekenen.

De kostprijs in de gastouderopvang is afhankelijk van de beprijzing van de ureninzet

Vervolgens toont Tabel 8.1 de opbouw van de totale kostprijzen van gastouderopvang voor de vier verschillende manieren om de tijdsinzet te waarderen. De totale kostprijs per kinduur bestaat uit twee componenten: de kosten van de gastouder en de kosten van het gastouderbureau (GOB). Afhankelijk van de gekozen waardering ligt de mediane kostprijs (incl. GOB-kosten) tussen 8,41 euro en 10,85 euro. Uit de tabel blijkt ook dat de (waardering voor de) directe ureninzet verreweg de grootste kostenpost is. Verder valt de aanzienlijke spreiding op: ongeacht de waardering voor de tijdsinzet zijn de kostprijzen bij het derde kwartiel (Q3) ongeveer twee keer zo hoog als de kostprijzen bij het eerste kwartiel.

Voor de kosten van het gastouderbureau baseren wij ons op het MK-onderzoek van SWK waarin de gemiddelde GOB-kosten per kinduur in 2019 zijn vastgesteld op 0,75 euro, met een bandbreedte tussen 0,69 euro en 0,99 euro.[43] In navolging van eerder onderzoek binnen de gastouderopvang[44], waarin dit bedrag werd geïndexeerd naar 0,78 euro (prijspeil 2021), rekenen wij in dit onderzoek met een geïndexeerd tarief van 0,88 euro per kinduur (prijspeil 2023).[45]

Tabel 8.1 Opbouw en spreiding kostprijzen met verschillende waarderingen voor tijdsinzet van de gastouder

Uurtarief	Q1	Mediaan	Q3
Minimum zzp-tarief (€ 18,27)			
Directe uren	€ 4,29	€ 5,83	€ 8,37
Indirecte uren	€ 0,44	€ 0,80	€ 1,38
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 6,30**	**€ 8,41**	**€ 11,76**
Gastouder in loondienst (Trede 10, april 2023) incl. 30% werkgeverslasten (€ 20,33)			
Directe uren	€ 4,78	€ 6,49	€ 9,31
Indirecte uren	€ 0,49	€ 0,89	€ 1,38
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 6,84**	**€ 9,16**	**€ 12,86**

43 Zie SWK (2021).
44 Zie AYIT Consultancy (2023)
45 Gebaseerd op indexatie van het tarief in 2021 (€ 0,78) met de CPI van het CBS (2015 = 100): 110,39 in 2021 en 126,09 in 2023. Bron: CBS StatLine

Gemiddelde schaling PM'er (Trede 16, april 2023) incl. 30% werkgeverslasten (€ 23,60)			
Directe uren	€ 5,55	€ 7,53	€ 10,81
Indirecte uren	€ 0,56	€ 1,03	€ 1,78
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 7,68**	**€ 10,34**	**€ 14,60**
Thuiskapper zzp'er (€ 25,00 excl. btw)			
Directe uren	€ 5,88	€ 7,98	€ 11,45
Indirecte uren	€ 0,60	€ 1,09	€ 1,89
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 8,05**	**€ 10,85**	**€ 15,35**

Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

8.2 Kostprijzen in perspectief

Vastgestelde kostprijzen liggen substantieel hoger dan de maximumuurprijs

De hierboven berekende kostprijzen van gastouders zijn substantieel hoger dan de maximumuurprijs voor de gastouderopvang. Ter vergelijking, in 2023 was de maximumuurprijs 6,85 euro, terwijl de mediane kostprijs bij de laagst gekozen waardering voor ureninzet (het destijds voorgestelde minimum-zzp-tarief) al 1,56 euro hoger ligt. Bij een hogere waardering voor de tijdsinzet neemt dit verschil aanzienlijk toe.

In de berekeningen hierboven gaan we voor de kosten van de GOB's uit van de uitkomsten van het eerdere MK-onderzoek van SWK. In de enquête onder gastouders hebben we ook gevraagd welk tarief hun gastouderbureau rekent aan de vraagouders.[46] Uit de enquêtedata blijkt dat dit tarief sterk varieert, niet alleen in hoogte maar ook in vorm. Sommige gastouderbureaus rekenen een uurtarief (met minimale en maximale maandbedragen), andere weer een week- of maandtarief. Omgerekend vinden we een gastouderbureautarief van ongeveer tussen de 0,80

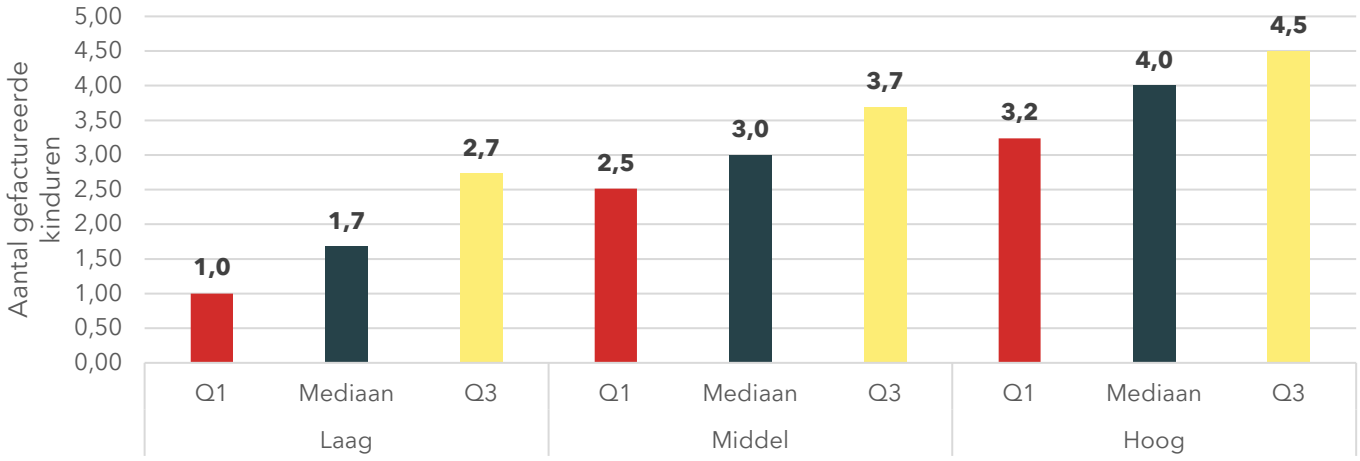
46 Enkele gastouders in onze sample zijn aangesloten bij meerdere gastouderbureaus. Deze gaven aan het gemiddelde van de tarieven van de verschillende gastouderbureaus te hebben ingevuld.

euro en 2 euro per kinduur.[47] De tarieven van de GOB's liggen dus overwegend boven de kosten. Deelnemers van de focusgroepen herkennen de spreiding in tarieven die gastouderbureaus hanteren. Bovendien gaven de deelnemers ook aan dat er de nodige variatie is in de kwaliteit van gastouderbureaus waarbij een hogere prijs niet altijd hand in hand gaat met hogere kwaliteit of meer aanbod. Daarnaast bestaat er volgens de deelnemers grote variatie in de mate waarin gastouderbureaus aanvullende diensten aanbieden, zoals scholing, begeleiding of vergoedingen voor VOG en cursussen.

8.3 Variatie in kostprijzen

De variatie in de kostprijzen van gastouderopvang diepen we verder uit door kostprijzen te berekenen voor de verschillende categorieën die we ook in Hoofdstuk 4 hebben toegepast. Specifiek maken we op basis van het aantal gefactureerde kinduren een onderverdeling van ongeveer even grote groepen: een categorie 'Laag' (≤ 4.135 kinduren per jaar), een categorie 'Middel' (4.136 – 6.279 kinduren per jaar) en een categorie 'Hoog' (≥ 6.280 kinduren per jaar).

Figuur 8.4 De P-factor ligt logischerwijs hoger voor organisaties die meer kinduren factureren



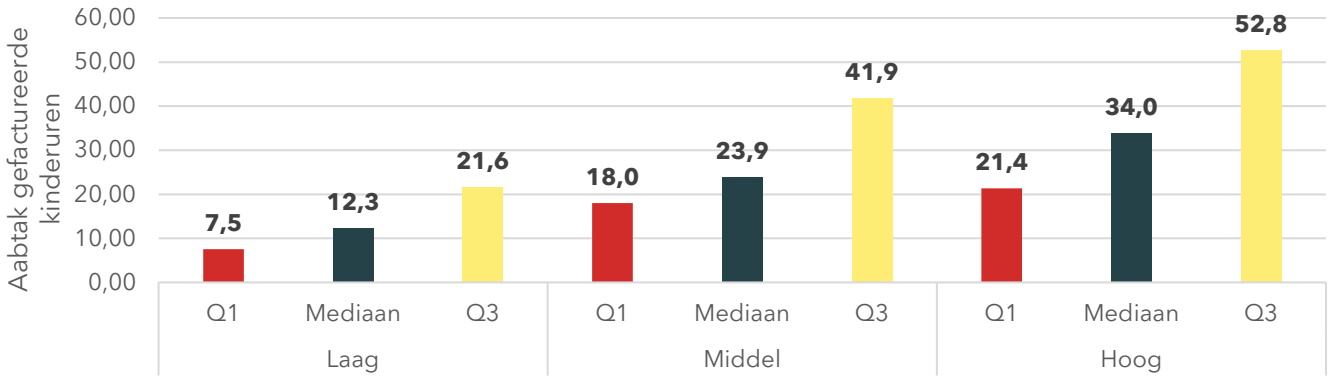
Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De P-factor is logischerwijs groter voor organisaties die meer kinduren factureren

Logischerwijs is de P-factor groter voor gastouders die jaarlijks veel kinduren factureren dan gastouders die relatief weinig kinduren factureren. Eerstgenoemde groep zal namelijk per groepsuur meer kindplaatsen hebben en dus meer kinderen opvangen, zie Figuur 8.4. De groep 'Hoog' heeft een mediane P-factor van 4, terwijl dit voor de groep 'Laag' slechts 1,7 is.

47 Maand- en weekbedragen zijn omgerekend naar een bedrag per kinduur op basis van het totaalaantal gefactureerde kinduren in 2023. Bij combinaties van vaste en variabele componenten is, waar mogelijk, het totaal omgerekend naar een jaartotaal en vervolgens naar een uurtarief per kind.

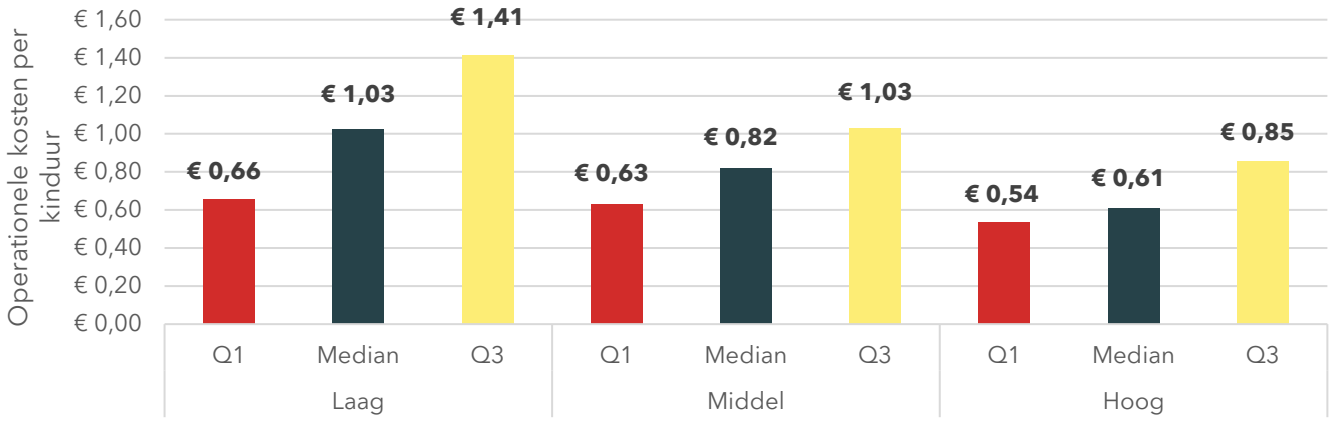
Figuur 8.5 Het aantal gefactureerde kinderuren per indirect uur is ook hoger in de categorie 'Hoog'



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Ook het aantal indirecte uren kan door de groep 'Hoog' worden gespreid over een groter aantal kinduren. Hierdoor is ook het aantal gefactureerde kinduren per indirect uur hoger voor de categorie 'Hoog' dan voor de categorie 'Laag', zie Figuur 8.5. Tot slot laat Figuur 8.6 zien dat de operationele kosten per kinduur ook lager zijn voor de groep 'Hoog' dan voor de categorieën 'Laag' en 'Middel'.

Figuur 8.6 Operationele kosten per kinduur, uitgesplitst naar totaalaantal gefactureerde kinduren

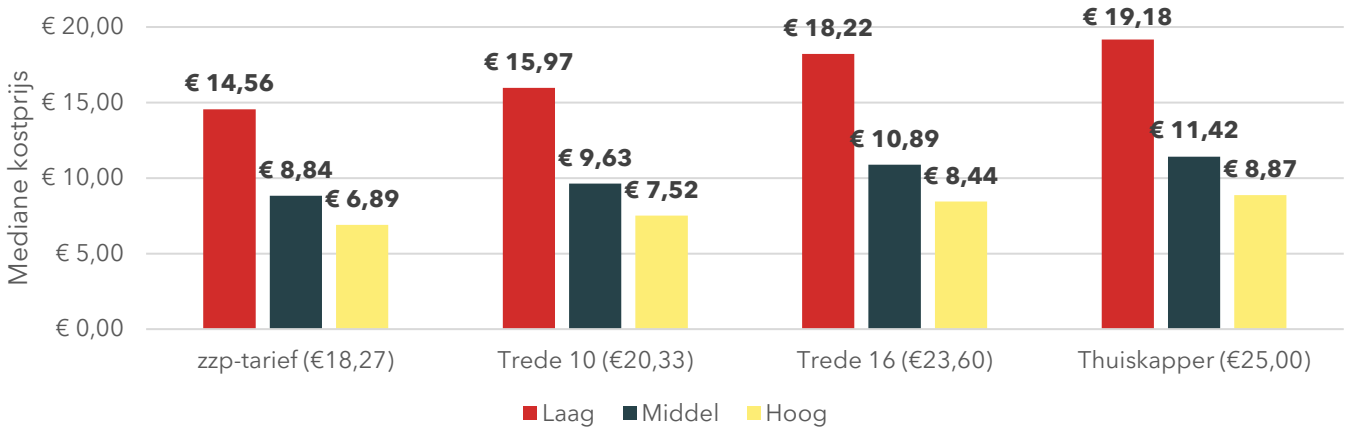


Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Kostprijzen liggen aanzienlijk hoger bij groep die relatief weinig kinduren factureert

Op basis van de hierboven getoonde cijfers bepalen we de kostprijzen voor de verschillende groepen gastouders. Deze kostprijzen per categorie zijn weergegeven in Figuur 8.7, waarbij elke figuur gebaseerd is op een van de gekozen waarderingen voor de ureninzet. Uit de figuren blijkt dat de kostprijzen voor de groep 'Laag' ongeveer 65 procent hoger liggen dan voor de groep 'Middel' en ruim 110 procent hoger dan voor de groep 'Hoog'. Merk op dat de P-factor voor de groep 'Hoog' ruim een factor twee groter is dan voor de groep 'Laag'.

Figuur 8.7 Mediane kostprijs (incl. GOB) liggen aanzienlijk hoger bij gastouders met weinig gefactureerde uren



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Als robuustheidsanalyse berekenen we ook de kostprijzen die gebaseerd zijn op de gerapporteerde ureninzet in de data van de administratiekantoren in plaats van de door gastouders in de enquête opgegeven ureninzet. De resultaten hiervan zijn in Bijlage F te vinden. Hieruit blijkt dat de kostprijzen voor de groepen 'Middel' en 'Hoog' nagenoeg niet veranderen door het gebruik van de alternatieve bron voor de ureninzet. Voor de groep 'Laag' zien we wat lagere kostprijzen als we de ureninzet baseren op de data van de administratiekantoren. Als gevolg hiervan vallen de mediane kostprijzen op totaalniveau ook wat lager uit.

8.4 Overige opbrengsten van de focusgroep

Een focusgroep met experts heeft verschillende aanvullende inzichten opgeleverd die relevant zijn voor het duiden van de kostprijsvariatie binnen de gastouderopvang. Ten aanzien van de representativiteit van de kosten in 2023 binnen de gastouderopvang wordt opgemerkt dat de kosten sterk zijn gestegen, mede als gevolg van inflatie. Ook gastouderbureaus ervaren toenemende kosten, met name door de forse stijging van loonkosten in de afgelopen twee jaar.

Een eerste belangrijke bevinding betreft de uiteenlopende manieren waarop gastouders hun tijd registreren. Deelnemers geven aan dat vooral gastouders met een lage bezetting, die moeite hebben om aan het fiscale urencriterium te voldoen, relatief veel indirecte uren registreren (zoals administratie, schoonmaak en voorbereiding), terwijl gastouders met een hogere bezetting dit soort werkzaamheden vaak niet bijhouden. Dit leidt mogelijk tot onderschatting van de werkelijke inzet bij gastouders met een hogere bezetting. Tegelijk wordt benadrukt dat de groep gastouders zeer divers is, zowel in schaal (aantal kindplaatsen) als werkwijze. Bovendien speelt ook mee of een gastouder ook voor eigen kinderen zorgt, wat invloed heeft op zowel de tijdsinzet als de mogelijkheid om opvanguren te declareren.

Een tweede belangrijk thema is het schaalvoordeel in zowel tijdsbesteding als operationele kosten. Hoewel de directe pedagogische taken logischerwijs meer tijd kosten bij grotere groepen, blijkt uit de gesprekken dat werkzaamheden als schoonmaak of voorbereiding per saldo minder tijd per kind vergen naarmate de bezetting stijgt. Dit wordt herkend als een belangrijke verklaring voor de lagere kostprijs bij gastouders met een hoge P-

factor. Ook de vaste operationele lasten (zoals verzekering, inrichting en abonnementen) drukken relatief zwaarder op gastouders met een lage bezetting, wat het belang van schaalgrootte verder onderstreept.

Tot slot wijzen deelnemers op het ontbreken van structurele voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid en pensioenopbouw bij veel gastouders. Hoewel circa een kwart van de gastouders in de enquête aangeeft deze voorzieningen wel te treffen, achten de deelnemers deze percentages aan de hoge kant. Het ontbreken ervan leidt niet alleen tot onzekerheid voor de gastouders zelf, maar vormt ook een kostenpost die meegenomen zou moeten worden in een integrale kostprijsberekening.

8.5 Tussenconclusies kostprijzen in de gastouderopvang

De kostprijs van gastouderopvang wordt in belangrijke mate bepaald door de impliciete kosten van de tijdsinzet van de gastouder. Deze tijdsinzet bestaat uit zowel directe uren op de groep als indirecte uren (bijvoorbeeld schoonmaak, voorbereiding, gesprekken met ouders en opleidingen). Omdat deze tijd niet altijd zichtbaar is in financiële administratie maar wel economische waarde heeft, is het nodig deze tijd te waarderen. Uit de analyses blijkt dat het aantal kindplaatsen van de gastouder een aanzienlijke invloed heeft op de kostprijs per kinduur. Hogere bezettingen (P-factor) leiden tot een efficiëntere inzet van tijd en lagere kosten. De operationele kosten vormen slechts een beperkt deel van de totale kostprijs. De keuze voor het waarderen van de tijdsinzet – ofwel tegen een minimumtarief of tegen cao-loon – maakt een groot verschil in uitkomst.

Vanwege de grote verschillen in de P-factor tussen gastouders is er ook aanzienlijke kostprijsvariatie binnen de gastouderopvang. De groep gastouders met het grootste aantal gefactureerde kinduren heeft een mediane kostprijs die meer dan twee keer zo laag is als de groep met het kleinste aantal kinduren. In vrijwel alle scenario's ligt de kostprijs van gastouderopvang boven de maximumuurprijs.

9 Casestudies

De casestudies geven aanvullend inzicht in de in het bredere onderzoek geconstateerde verbanden tussen organisatiekenmerken en kostprijzen. De casestudies bevestigen de meeste van deze verbanden, maar laten tegelijkertijd zien dat nuancering op zijn plaats is.

Dit hoofdstuk gaat in op twee casestudies waarin wij nader onderzoeken wat de relatie is tussen specifieke aanbodtypen en de variatie in kostprijzen. In tegenstelling tot eerdere hoofdstukken, die zich richten op verschillen tussen organisaties, gebruiken wij in deze casestudies de variatie tussen locaties binnen één organisatie. Het voordeel hiervan is dat mag worden aangenomen dat de bedrijfsvoering binnen de organisatie min of meer uniform is, waardoor verschillen in kostprijzen tussen locaties met grotere waarschijnlijkheid kunnen worden toegeschreven aan verschillen in het aanbod per locatie.

De kostprijsvariatie in Hoofdstuk 5 tot en met Hoofdstuk 7 is gebaseerd op verschillen tussen organisaties. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het aandeel locaties met een VE-indicatie binnen een organisatie. Deze benadering maakt dat variatie op locatieniveau deels wordt 'platgeslagen', met name bij organisaties met een landelijke dekking en een divers aanbod aan opvangvormen. Binnen zulke organisaties kan de relatie tussen aanbod en kostprijs per type opvang verschillen. Wanneer meerdere typen opvangvormen onder één organisatie vallen, kunnen tegenwerkende effecten ertoe leiden dat relaties wegvallen in een analyse op organisatieniveau. Een vergelijking tussen locaties binnen eenzelfde organisatie, zoals in deze casestudies, biedt daarom aanvullend en verfijnd inzicht.

Naast het kwantificeren van kostprijsverschillen geven de casestudies ook een kwalitatieve duiding van de gevonden verbanden. De betrokken organisaties zijn gedurende het onderzoeksproces actief betrokken en hebben zelf reflecties en verklaringen gegeven bij de kwantitatieve uitkomsten. Op die manier ontstaat een rijker beeld van de mechanismen die ten grondslag liggen aan de waargenomen variatie.

De geselecteerde casestudies zijn uitgevoerd bij twee organisaties die tezamen zowel commerciële als non-profitaanbieders in de kinderopvangsector vertegenwoordigen. Beide organisaties beschikken over een brede landelijke dekking en bieden een breed scala aan opvangvormen aan.

Bij de start van de casestudies is een groslijst gemaakt van mogelijk interessante aanbodtypen op basis van verschillende sectorpartijen. Uit deze groslijst is een verzameling van zes aanbodtypen gekozen, zodat de dataverzameling voor de deelnemende partijen behapbaar blijft. Het gaat om de volgende zes aanbodtypen:

A. Locaties met kinderen met een VE-indicatie
B. Locaties met plusopvang
C. Locaties met biologische voeding, extra activiteiten (zoals kinderyoga)
D. Locaties gevestigd in een school (waarbij onderscheid tussen huur via de gemeente of via de school)
E. Locaties in een landelijk gebied met relatief weinig vraag
F. Locaties met de inzet van groepshulpen

Voor elk van de onderzochte aanbodtypen zijn gegevens ontvangen van ten minste tien locaties met betrekking tot de meerkosten in vergelijking met een standaardaanbod. Binnen elke organisatie is een aantal locaties geselecteerd

waar uitsluitend sprake is van een standaardaanbod, zonder kenmerken van de specifieke aanbodtypen die in dit hoofdstuk centraal staan. De kosten van de locaties met een afwijkend aanbod zijn vervolgens vergeleken met die van de standaardlocaties. Daarnaast zijn gegevens verzameld over de bezetting, zodat – waar mogelijk – kosten kunnen worden herleid tot kosten per kinduur. Indien binnen een organisatie geen standaardaanbod beschikbaar is, zijn twee verschillende aanbodtypen onderling vergeleken om inzicht te verkrijgen in de verschillen in kosten tussen deze typen. Een voorbeeld hiervan is de vergelijking tussen locaties in landelijke gebieden en locaties in de stedelijke gebieden, waarbij wordt onderzocht of en in hoeverre de kostprijzen systematisch verschillen op basis van hun geografische ligging.

Dit hoofdstuk heeft niet als doel een volledig beeld te schetsen van de totale kostprijs van de betreffende aanbodtypen. De focus ligt op het in kaart brengen van de meerkosten, specifiek in relatie tot afzonderlijke kostenposten. De gepresenteerde resultaten hebben dus betrekking op kostenverschillen per kostenpost en niet op de totale kostprijs van het aanbodtype als geheel. Dit hangt deels samen met het feit dat het voor organisaties lastig blijkt om bepaalde kostenposten toe te wijzen aan een specifiek aanbod. De interne systemen zijn veelal niet ingericht op het beantwoorden van dergelijke complexe vragen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat dit onderzoek is uitgevoerd bij twee professionele organisaties die binnen de sector relatief ver gevorderd zijn in hun informatievoorziening. Dit onderstreept dat het voor de sector als geheel een uitdaging is om veronderstelde verbanden datagedreven en systematisch te onderzoeken.

In de navolgende paragrafen bespreken wij per aanbodtype de resultaten. Iedere paragraaf start met een inhoudelijke toelichting op het betreffende aanbodtype, gevolgd door een analyse van de kwantitatieve resultaten. Waar relevant worden deze cijfers nader kwalitatief geduid op basis van informatie die de betrokken organisaties hebben aangedragen.

9.1 Locaties met kinderen met een VE-indicatie

Kinderopvanglocaties die voorschoolse educatie (VE) aanbieden aan kinderen met een VE-indicatie leveren een uitgebreid en doelgericht pedagogisch aanbod om ontwikkelingsachterstanden vroegtijdig te signaleren en te verkleinen. Deze locaties onderscheiden zich van reguliere peuteropvang door een combinatie van intensiever aanbod, specialistisch opgeleid personeel en een nadrukkelijker focus op educatieve ontwikkeling.

Kinderen met een VE-indicatie zijn in de regel tussen de 2,5 en 4 jaar oud en hebben een verhoogd risico op een onderwijsachterstand, met name op het gebied van taalontwikkeling. De indicatie wordt doorgaans afgegeven door de jeugdgezondheidszorg (JGZ) op basis van een landelijke screeningssystematiek.

Kenmerken van het VE-aanbod
Locaties met een VE-aanbod bieden, in vergelijking met reguliere opvangvoorzieningen, de volgende aanvullende elementen:

- **Uitgebreid aantal opvanguren:** Kinderen met een VE-indicatie krijgen doorgaans 16 uur voorschoolse educatie per week aangeboden, verspreid over meerdere dagen. Dit ligt aanzienlijk hoger dan het reguliere peuteraanbod, dat meestal 6 tot 8 uur per week omvat. Gemeenten subsidiëren een deel van deze extra uren veelal. De subsidies van gemeenten zijn echter niet altijd kostendekkend.
- **Gebruik van erkende VE-programma's:** De voorschoolse educatie wordt uitgevoerd aan de hand van gecertificeerde educatieve programma's zoals Uk & Puk, Piramide, Startblokken of Ko Totaal. Deze programma's zijn gericht op de ontwikkeling van taalvaardigheid, beginnende rekenvaardigheden, motoriek

en sociaal-emotionele vaardigheden. De thema's en werkvormen sluiten aan bij de ontwikkelbehoeften van jonge kinderen en vormen een doorgaande lijn richting het basisonderwijs.

- **Specifiek opgeleide pedagogisch medewerkers:** Pedagogisch medewerkers op VE-locaties zijn aanvullend geschoold in voorschoolse educatie. Zij beschikken over een VVE-certificaat en zijn getraind in het observeren, begeleiden en stimuleren van kinderen met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden.
- **Ouderbetrokkenheid en thuisomgeving**: VE-programma's zijn nadrukkelijk gericht op samenwerking met ouders. Ouders worden actief betrokken bij de ontwikkeling van hun kind, onder andere via oudergesprekken, themabijeenkomsten en activiteiten voor thuis. Dit versterkt de pedagogische omgeving van het kind buiten de opvang.
- **Samenwerking met het primair onderwijs:** VE-locaties werken intensief samen met basisscholen in de buurt. Er vindt doorgaans een warme overdracht plaats bij de overgang naar groep 1, en er zijn afspraken over doorgaande ontwikkellijnen. Dit bevordert de continuïteit in de leer- en ontwikkelomgeving van het kind.

Tabel 9.1 Voor het aanbieden van VE liggen de additionele kosten per kinduur rond de 0,50 euro

Kostenpost	Kosten per kinduur (VE)
Meerkosten op jaarbasis voor 1 fte hogere inschaling personeel	€ 0,04
Meerkosten coachingsuren	€ 0,41
Kostenpost	**Jaarlijkse kosten per medewerker**
Eenmalige meerkosten opleiding VE Basis per medewerker	€ 3.991

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Bij de betreffende organisatie liggen de meerkosten voor hogere inschaling van VE-personeel van 0,04 euro per kinduur. Deze relatief lage uitkomst wordt deels verklaard door het relatief jonge personeelsbestand op sommige VE-locaties waardoor de gemiddelde loonkosten lager uitvallen.

Bij de andere organisatie is de inschaling van VE-medewerkers gemiddeld 4,5 treden hoger dan medewerkers die niet VE-geschoold zijn. Dit wijst erop dat de werkelijke extra loonkosten voor VE-personeel vermoedelijk hoger liggen dan de uitkomst in de vergelijkende tabel. De gepresenteerde cijfers worden dus deels vertekend door verschillen in personeelsopbouw tussen de organisaties.

De kosten voor coachingsuren vertonen geen directe relatie met de leeftijd of ervaring van het personeel. De additionele coachingsuren zijn wettelijk vereist en betreffen tien extra uren per VE-peuter. Deze minimale eis zorgt voor de organisatie in kwestie gemiddeld voor 0,41 euro per kinduur.

Ten aanzien van opleidingskosten geeft een van de organisaties aan dat de jaarlijkse investering per medewerker voor VE-specifieke scholing ongeveer 4 duizend euro bedraagt. Deze kosten zijn echter niet direct toerekenbaar aan het aantal VE-kinderen en worden soms direct gesubsidieerd door de gemeente. Daarnaast gaat het hier om initiële opleidingskosten die eenmalig per medewerker van toepassing zijn. Deze kosten worden over meerdere jaren uitgesmeerd. Naast deze initiële investering is er ook sprake van bijscholing waarvan de kosten niet zijn opgenomen in de gepresenteerde cijfers.

Uit de casestudies blijkt dat de meerkosten van VE uitkomen op circa 0,50 euro per kinduur, aangevuld met de jaarlijkse investering in opleidingskosten. De gepresenteerde kosten hebben uitsluitend betrekking op de initiële VE-scholing van medewerkers; kosten voor bijscholing zijn niet meegenomen in deze cijfers. Ter vergelijking: het bredere kostprijsonderzoek laat meerkosten van ongeveer 1,00 euro per kinduur zien. Dit verschil is het gevolg van het feit dat in de casestudies slechts een beperkt aantal kostenposten is meegenomen, terwijl het kostprijsonderzoek een breder spectrum van componenten omvat.

De deelnemende organisaties geven aan dat er diverse aanvullende kostenposten verbonden zijn aan het aanbieden van VE. Hoewel hogere personeelskosten zijn meegenomen, blijven andere elementen – zoals extra taakuren – buiten beschouwing. Verder is bij VE de toepassing van de zogenoemde drie-uursregeling niet toegestaan[48], wat leidt tot een striktere inzet van personeel. Ook de additionele tijd die nodig is voor voorbereiding en afsluiting van VE-activiteiten zorgt voor extra kosten.

Daarnaast brengen de organisaties onder de aandacht dat de gemeentelijke subsidieregelingen voor VE sterk uiteenlopen. Dit maakt het systeem complex en belastend. Voor iedere regeling geldt een afzonderlijke verantwoordingsplicht waarbij de wijze van verantwoording verschilt per gemeente en per regeling. Deze diversiteit veroorzaakt een aanzienlijke administratieve last die in de praktijk kostenverhogend werkt. Deze administratieve kosten zijn echter niet in beeld gebracht, omdat ze lastig uit de administratie zijn te herleiden.

Tot slot wijzen de organisaties op een structureel knelpunt: het aantal VE-kinderen per groep varieert sterk, terwijl de wettelijke eisen voor VE-geschoold personeel onverminderd gelden. Ook wanneer er slechts één VE-kind in een groep zit, moet het personeel aan dezelfde scholingseisen voldoen als bij groepen met meerdere VE-kinderen. Tegelijkertijd ontvangen organisaties de subsidie vaak op basis van het aantal VE-kinderen, wat kan leiden tot onevenwichtige financiering in verhouding tot de uitvoeringslasten.

9.2 Locaties met plusopvang

Plusopvang betreft de inzet van aanvullende en gespecialiseerde ondersteuning binnen reguliere opvanggroepen. Deze vorm van aanbod is ontwikkeld als antwoord op een groeiende complexiteit van zorg- en ondersteuningsvragen bij kinderen in de reguliere opvang. Steeds vaker doen zich situaties voor waarin kinderen – ondanks een verhoogde ondersteuningsbehoefte – toch binnen de reguliere setting opgevangen dienen te worden.

Binnen plusopvang wordt extra ondersteuning geboden door onder meer de inzet van een intern begeleider of andere specialistische krachten. Deze professionals ondersteunen zowel individuele kinderen als groepen kinderen en bieden daarnaast begeleiding aan de pedagogisch medewerkers. Doel hiervan is het behouden van het reguliere opvangaanbod voor kinderen die zonder deze extra inzet mogelijk zouden uitvallen of verwezen zouden worden naar gespecialiseerde voorzieningen.

Kenmerkend voor plusopvang is dat de groepen afwijken van de reguliere normering. Plusopvang vormt daarmee een tussenvorm tussen reguliere kinderopvang en meer intensieve zorgvoorzieningen waarbij het uitgangspunt is om kinderen zo inclusief mogelijk te begeleiden binnen de bestaande groepsstructuur.

48 De drie-uursregeling houdt in dat een kinderopvangorganisatie in de dagopvang per groep maximaal drie uur per dag mag afwijken van de beroepskracht-kindratio (BKR).

Tabel 9.2 De meerkosten van plusopvang bedragen minimaal 2,5 euro

Kostenpost	Meerkosten per kinduur (plus-kinderen)
Begeleidingsuren	€ 2,29
Opleiding	€ 0,14
Kosten per kinduur	€ 2,43

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De meerkosten voor extra begeleidingsuren binnen de plusopvang bedragen gemiddeld 2,29 euro per kinduur. Deze kosten zijn relatief hoog in vergelijking met andere aanbodtypen, zoals voorschoolse educatie (VE). Voor de berekening is uitgegaan van een deelname van 1.152 uur per jaar per kind, aangezien bij de betrokken organisaties uitsluitend het aantal kinderen bekend is. Daarnaast zijn er nog extra opleidingskosten.

De hoge kosten worden voornamelijk veroorzaakt door de intensieve inzet van extra begeleidingsuren op de groep, gericht op het bieden van passende ondersteuning aan kinderen met een verhoogde ondersteuningsbehoefte. Hiermee wordt beoogd dat deze kinderen binnen de reguliere opvang kunnen blijven deelnemen aan het standaardaanbod.

Naast de personele inzet brengt plusopvang aanvullende kosten met zich mee voor opleiding. De begeleiders volgen een verdiepende scholing die boven op het reguliere coachingsaanbod komt. Deze extra scholing is noodzakelijk om de benodigde pedagogische en didactische vaardigheden te waarborgen die horen bij het werken met complexe zorgvragen in een reguliere groepssetting.

9.3 Speciale voeding en activiteiten

Binnen het reguliere kinderopvangaanbod zijn er locaties die een aanvullend aanbod hanteren op het gebied van voeding en activiteiten. Dit aanbod varieert per locatie en omvat onder andere het aanbieden van warme maaltijden, biologische voeding, kinderyoga en buitenspeelactiviteiten.

Voor de deelnemende organisaties blijkt het echter lastig om de kosten die samenhangen met dit aanvullende aanbod systematisch in kaart te brengen. Een van de organisaties heeft wel inzichtelijk gemaakt wat de meerkosten zijn van het aanbieden van een warme maaltijd. Daarbij gaat het uitsluitend om de directe out-of-pocketkosten, zoals de inkoop van ingrediënten, en niet om eventuele extra personeelsuren voor voorbereiding of distributie. In een aantal gevallen betreft het uitsluitend biologische maaltijden, hoewel dit niet voor alle locaties geldt. De organisatie geeft aan dat de inkoop van biologische producten structureel kostenverhogend werkt ten opzichte van reguliere voeding.

De additionele kosten voor het verstrekken van een warme maaltijd worden door de betreffende organisatie geraamd op gemiddeld 0,22 euro per kinduur. Dit komt overeen met een bedrag van circa 2,40 tot 2,50 euro per maaltijd per kind. Dit relatief lage bedrag per maaltijd wordt verklaard door het feit dat sprake is van massaproductie en dat de porties voor jonge kinderen aanzienlijk kleiner zijn dan voor volwassenen.

Tabel 9.3 De meerkosten van warme maaltijden en activiteiten zijn relatief beperkt op de totale kostprijs

Kenmerken	Kosten
Meerkosten warme maaltijd (out-of-pocket)	€ 0,22
Meerkosten externe activiteiten	€ 0,08

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De activiteiten die binnen de kinderopvang worden aangeboden zijn divers van aard. Ze variëren van externe uitstapjes – zoals een bezoek aan een dierentuin of museum – tot inhouse georganiseerde activiteiten zoals muzieklessen, kinderyoga, sport of toneel. Deze verrijkende activiteiten vormen een aanvullend aanbod boven op het reguliere dagprogramma en dragen bij aan de brede ontwikkeling van het kind.

De kosten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, hebben voornamelijk betrekking op externe activiteiten. De frequentie van dergelijke uitjes is relatief laag; ze vinden doorgaans wekelijks of maandelijks plaats. De planning is zo ingericht dat de activiteit steeds op een andere dag in de week plaatsvindt, zodat alle kinderen gelijke kansen hebben om deel te nemen, ongeacht hun vaste opvangdagen. De additionele kosten voor externe activiteiten bedragen gemiddeld 0,08 euro per groep per kinduur. Het gaat hier uitsluitend om uitgaven voor externe uitjes, zoals toegangskaartjes en vervoer.

De kosten voor inhouse-activiteiten zijn lastiger afzonderlijk te identificeren, omdat deze doorgaans zijn opgenomen in de bredere personeelskosten. In veel gevallen worden deze activiteiten verzorgd door externe professionals die tegelijkertijd ook inzetbaar zijn als pedagogisch medewerker op de groep. Doordat deze medewerkers zowel activiteiten uitvoeren als meedraaien in de reguliere bezetting liggen hun uurtarieven doorgaans hoger. Deze kosten worden administratief verwerkt binnen de totale personeelskosten en zijn niet als aparte kostencategorie terug te vinden.

9.4 Locaties bij school

Uit het kostprijsonderzoek blijkt dat kinderopvanglocaties die gevestigd zijn in een school gemiddeld genomen lagere huisvestingskosten hebben dan overige locaties. In de praktijk blijkt dat huisvestingskosten sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop de huisvesting bij scholen is geregeld.

Afhankelijk van de situatie kan de huurrelatie op uiteenlopende manieren zijn ingericht. Zo komt het voor dat een kinderopvangorganisatie direct huurt van een school, bijvoorbeeld in situaties waarbij ongebruikte klaslokalen beschikbaar zijn voor buitenschoolse opvang (bso). In andere gevallen wordt een afzonderlijk pand op het schoolterrein gehuurd. De huur kan in dat geval worden betaald aan de school zelf, of aan de gemeente als eigenaar van het pand.

Een ander belangrijk verschil tussen huurvormen is dat investeringen in een klaslokaal – dat formeel nog opeisbaar is voor het onderwijs – doorgaans over een kortere periode moeten worden afgeschreven vanwege de onzekerheid over de duur van de huurtermijn. Deze korte afschrijvingshorizon heeft directe gevolgen voor de kostprijs. Hoewel de huurprijs in dergelijke situaties lager kan uitvallen, zijn de afschrijvingskosten op verbouwingen vaak aanzienlijk hoger, wat de totale huisvestingskosten per saldo verhoogt. Naast de verschillen in huurvormen blijkt uit de focusgroepen dat scholen en gemeenten steeds vaker marktconforme huren hanteren. Dit leidt tot aanzienlijke variatie in huisvestingskosten, zowel tussen organisaties als binnen organisaties.

Een andere variant is de huisvesting binnen een Integraal Kindcentrum (IKC) waarbij kinderopvang en primair onderwijs intensief samenwerken in één organisatie of samenwerkingsverband. In deze setting wordt gewerkt aan een doorlopende leerlijn voor kinderen van 0 tot 12 jaar. De fysieke en organisatorische integratie van functies binnen een IKC kan leiden tot gedeelde voorzieningen, gezamenlijke exploitatie en efficiencyvoordelen, maar kan ook specifieke investerings- of beheersafspraken met zich meebrengen.

Deze uiteenlopende vormen van huisvesting bij of met scholen hebben elk hun eigen impact op de kostprijs van de opvang. In de casestudies wordt deze variatie nader geduid, met aandacht voor de mate van samenwerking, eigendomsverhoudingen en de manier waarop huisvestingslasten in de praktijk worden verdeeld.

Tabel 9.4 Huur bij school en gemeente liggen dicht bij elkaar en lager dan het standaardaanbod

Kostenposten kenmerken	Huur bij school	Huur bij gemeente
Gemiddelde m2	530	616
Ongewogen gemiddelde meerkosten m2	€ -7,47	€ -19,17
Ongewogen gemiddelde meerkosten per kinduur	€ -0,10	€ -0,08

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Een van de deelnemende organisaties heeft de huurkosten van locaties die huren bij een school of gemeente vergeleken met het standaardaanbod, zie Tabel 9.4. Het standaardaanbod is hierbij gedefinieerd als het gemiddelde van de huurkosten bij locaties die niet zijn gehuisvest bij een school of via een gemeente worden gehuurd.

Uit deze vergelijking blijkt dat de gemiddelde huurkosten per vierkante meter voor huur via een school en huur via een gemeente respectievelijk 7,47 en 19,17 euro lager liggen dan bij het standaardaanbod. Hieruit blijkt dat de vierkantemeterprijs bij scholen lager ligt. Echter, wanneer we dit doorrekenen naar kinduur blijkt dat het verschil minimaal is, namelijk 0,02 euro. Dit minimale verschil heeft deels te maken met de bezetting van locaties die zijn gehuurd bij gemeenten.

Belangrijk om te benadrukken is dat niet alle locaties die gehuisvest zijn bij een school automatisch lagere huurkosten kennen. Binnen de dataset bevinden zich ook enkele locaties die bij een school zijn gevestigd, maar hogere huurkosten per kinduur hebben dan het standaardaanbod. Dit bevestigt de eerdere constatering dat scholen en gemeenten steeds vaker marktconforme huurprijzen hanteren, iets wat de deelnemende organisaties ook ervaren.

Tabel 9.5 Huurkosten per kinduur liggen relatief lager bij locaties die vallen onder een IKC

Kostenposten kenmerken	Huur bij school	Huur bij IKC
Gemiddelde m2	158	212
Ongewogen gemiddelde meerkosten m2	€ 139	€ 96
Ongewogen gemiddelde meerkosten per kinduur	€ 0,76	€ 0,44

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De andere deelnemende organisatie heeft gegevens aangeleverd over locaties die gehuisvest zijn in een school en in een IKC. Deze gegevens zijn niet afgezet tegen het standaardaanbod en worden daarom in absolute termen gepresenteerd (zie Tabel 9.5).

Opvallend is dat de gemiddelde omvang van de locaties bij deze organisatie aanzienlijk lager ligt dan bij de eerder besproken organisatie. Dit wijst op substantiële verschillen in de hoeveelheid ruimte die kinderopvangorganisaties huren binnen schoolgebouwen, en onderstreept de variatie in huisvestingsafspraken en schaalgrootte.

Uit de gegevens blijkt dat de gemiddelde huurprijs per vierkante meter voor locaties binnen een school aanzienlijk hoger ligt dan bij locaties in een IKC: respectievelijk 139 euro versus 96 euro per vierkante meter. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat organisaties die inzetten op een IKC soms ook mee-investeren in het pand. Deze afschrijvingskosten zijn niet meegenomen in de analyse, maar hebben wel een kostprijsverhogend effect.
De verschillen in vierkantemeterprijs komen ook tot uiting in de kostprijs per kinduur. De verwachting is dat het aantal verkochte kinderuren bij locaties die onderdeel zijn van een IKC relatief hoog is. Deze organisaties bieden doorgaans zowel dagopvang als bso aan. Daarentegen bestaan locaties die enkel huren bij een school hoofdzakelijk uit bso-groepen, wat doorgaans leidt tot een lagere bezetting en daarmee een hogere kostprijs per kinduur.

9.5 Locaties in landelijk of stedelijk gebied

Uit het kostprijsonderzoek blijkt dat kostprijzen verschillen tussen locaties die zijn gevestigd in landelijk of stedelijk gebied. Een van de argumenten hiervoor is dat de stedelijke gebieden dichter bevolkt zijn, waardoor er relatief veel vraag is ten opzichte van het aanbod voor zowel personeel en panden als de kinderopvang zelf. Dit heeft zowel gevolgen voor de huurprijzen van de panden als de concurrentie om het schaarse (pedagogisch) personeel. Tegelijkertijd hebben locaties in stedelijke gebieden vanwege een hogere vraag naar kinderopvang vaker een hogere bezetting, terwijl de bezetting in een landelijk gebied relatief lager ligt. Daarbij komt ook dat organisaties vanuit maatschappelijk oogpunt ervoor kiezen om locaties open te houden in kleine gemeenten die niet meer rendabel zijn en waar het kinderopvangaanbod zou verdwijnen als de locatie zou sluiten.

Onder locaties in stedelijk gebied vallen locaties in gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners. Bij locaties in landelijk gebied gaat het om kleine gemeentelijke dorpskernen. Voor deze laatste groep is geen inwonergrens gehanteerd.

Tabel 9.6 Locaties in landelijk gebied hebben lagere huisvestingskosten, maar ook een lagere bezetting

Kostenposten kenmerken	Huur in landelijk gebied
Gemiddelde m2	414
Ongewogen gemiddelde meerkosten m2	€ -4,23
Ongewogen gemiddelde aantal kinduren per m2	-10,3
Ongewogen gemiddelde meerkosten per kinduur	€ 0,19

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Een van de deelnemende organisaties heeft gegevens aangeleverd over het verschil in huurkosten en bezettingsgraad tussen het standaardaanbod en locaties in landelijk gebied (zie Tabel 9.6). Deze organisatie richt zich specifiek op kinderopvang in gebieden met een relatief lage vraag, wat leidt tot een ander kostprijsprofiel dan bij meer stedelijke aanbieders.

Uit de analyse blijkt dat de gemiddelde huurkosten per vierkante meter bij landelijke locaties 4,23 euro lager liggen dan bij het standaardaanbod. Op basis hiervan lijkt landelijke opvang voordeliger in termen van vierkantemeterkosten. Echter, wanneer deze kosten worden omgerekend naar kosten per kinduur ontstaat een omgekeerd beeld: landelijke locaties blijken gemiddeld 0,19 euro duurder uit te vallen dan het standaardaanbod. Dit verschil is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de lagere bezetting. Het gemiddelde aantal kinduren per vierkante meter ligt bij landelijke locaties 10,8 kinduren lager dan bij de standaardlocaties.

Het is daarbij van belang te onderstrepen dat binnen deze categorie sprake is van aanzienlijke spreiding. Niet alle landelijke locaties kennen lagere huurkosten. Integendeel, een relatief groot deel van deze locaties kent juist hogere kosten per kinduur dan het standaardaanbod. Dit doet zich met name voor bij locaties met een groot oppervlak in combinatie met een beperkt aantal gerealiseerde kinduren. Hierdoor vallen de kosten per vierkante meter relatief gunstig uit, maar stijgen de kosten per kinduur significant.

Tabel 9.7 Huisvestingkosten in stedelijke gebieden liggen hoger ondanks hogere bezetting

Kostenposten kenmerken	Huur in landelijk gebied	Huur in stedelijk gebied
Gemiddelde m2	227	444
Ongewogen gemiddelde meerkosten m2	€ 91	€ 201
Ongewogen gemiddelde aantal kinduren per m2	147	169
Ongewogen gemiddelde meerkosten per kinduur	€ 0,55	€ 0,88

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

De andere deelnemende organisatie heeft een vergelijking gemaakt tussen de huurkosten van locaties in een landelijk gebied en locaties in een stedelijk gebied. De resultaten worden in absolute zin gepresenteerd, aangezien geen directe vergelijking is gemaakt met het standaardaanbod.

Uit de analyse blijkt dat locaties in landelijke gebieden gemiddeld kleiner zijn dan locaties in stedelijke gebieden, ondanks het feit dat ruimte in stedelijke gebieden doorgaans schaarser en duurder is. De grotere omvang van de locaties komt door de grotere vraag in stedelijke gebieden.

De huurkosten per vierkante meter in de stedelijke gebieden zijn meer dan tweemaal zo hoog als in landelijke gebieden. Dit kostenvoordeel wordt deels tenietgedaan door een lagere bezettingsgraad in landelijke gebieden. Per saldo resulteert dit in een verschil in gemiddelde huurkosten van 0,33 euro per kinduur ten gunste van de locaties in landelijke gebieden. Dit laat zien dat de huurkosten per kinduur 60 procent hoger liggen, terwijl de gemiddelde vierkantemeterprijs 120 procent hoger ligt.

De huurkosten in landelijke gebieden vallen daarmee beduidend lager uit dan het gemiddelde in het kostprijsonderzoek, terwijl de kosten in de stedelijke gebieden juist op vergelijkbaar niveau liggen met de gemiddelde landelijke uitkomsten.

Het is belangrijk te benadrukken dat de geanalyseerde cijfers uitsluitend betrekking hebben op huurkosten, maar dat de totale kostprijs in stedelijke gebieden waarschijnlijk hoger ligt. De betreffende organisatie wijst erop dat ook de personeelskosten in stedelijke gebieden hoger liggen dan in landelijke gebieden. Dit komt vooral door de

grotere concurrentie op de arbeidsmarkt waardoor medewerkers in de stedelijke gebieden vaker hoger worden ingeschaald. Dit komt doordat medewerkers in de stedelijke gebieden vaker kunnen wisselen van werkgever en zodoende sneller doorgroeien, vaak met een daarbij behorende uitbreiding van het takenpakket.

9.6 Locaties met de inzet van groepshulpen

De inzet van groepshulpen binnen de kinderopvang is een maatregel die gericht is op het ondersteunen van pedagogisch medewerkers met als doel de werkdruk te verlagen, de pedagogische kwaliteit te versterken en het beroep aantrekkelijker te maken. Groepshulpen zijn geen pedagogisch medewerkers en worden aanvullend ingezet; zij tellen niet mee in de berekening van de beroepskracht-kindratio (BKR) en dragen geen eindverantwoordelijkheid voor de begeleiding van kinderen. Groepshulpen zijn over het algemeen parttimers en zijn in de regel ingeschaald in schaal 3.

Groepshulpen richten zich met name op het uitvoeren van praktische en organisatorische taken binnen de groep. Door het overnemen van routinematige werkzaamheden – zoals het verzorgen van eetmomenten, het opruimen van materialen en het ondersteunen bij logistieke processen – krijgen pedagogisch medewerkers meer ruimte om zich te concentreren op hun kerntaken, zoals het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en het onderhouden van contact met ouders. In sommige gevallen bieden groepshulpen ook lichte pedagogische ondersteuning, mits onder toezicht van gekwalificeerd personeel.

De toegevoegde waarde van groepshulpen ligt op meerdere niveaus. In de eerste plaats leidt hun inzet tot werkdrukverlaging doordat pedagogisch medewerkers minder worden belast met niet-pedagogische taken. Dit draagt bij aan de verbetering van de pedagogische kwaliteit doordat meer tijd en aandacht beschikbaar zijn voor het kind. Daarnaast versterkt het de aantrekkelijkheid van het beroep, wat relevant is in het licht van de structurele personeelstekorten binnen de sector. Ook vormt de functie van groepshulp een potentieel instroomkanaal voor nieuwe medewerkers: het biedt een laagdrempelige kennismaking met het werkveld en kan fungeren als opstap naar een opleiding tot pedagogisch medewerker via bijvoorbeeld een bbl-traject.

De inzet van groepshulpen leidt tot meerkosten van 0,15 tot 0,62 euro

De inzet van groepshulpen in de kinderopvang resulteert in meerkosten van gemiddeld 0,15 tot 0,62 euro per kind per uur. Deze bandbreedte vloeit voort uit de variatie tussen twee organisaties die hebben deelgenomen aan casestudies. Aangezien groepshulpen boventallig zijn en niet meetellen in de beroepskracht-kindratio levert hun inzet geen directe besparingen op in de personeelskosten per kind. In de praktijk blijkt de inzet van groepshulpen dus kostenverhogend te werken.

De betrokken organisaties hebben onderzocht of de inzet van groepshulpen, via werkdrukverlaging voor pedagogisch medewerkers, samenhangt met lager ziekteverzuim. Dit verband is niet vastgesteld. Wel geven de organisaties aan dat groepshulpen vermoedelijk een positieve bijdrage leveren aan de medewerkerstevredenheid. Ook verwachten zij dat de inzet van groepshulpen een gunstig effect heeft op de klanttevredenheid doordat pedagogisch medewerkers meer tijd en aandacht kunnen besteden aan hun pedagogische kerntaken.

Tabel 9.8 De inzet van groepshulpen leidt tot meerkosten van 0,15 tot 0,62 euro

Kostenposten	Meerkosten per kinduur
Inzet groepshulpen	€ 0,15 – 0,62

Bron: Casestudies bij twee kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

9.7 Tussenconclusies Casestudies

De casestudies geven aanvullend inzicht in de in het bredere onderzoek geconstateerde verbanden tussen organisatiekenmerken en kostprijzen. De casestudies bevestigen de meeste van deze verbanden, maar laten tegelijkertijd zien dat nuancering op zijn plaats is.

Zo blijkt dat VE-aanbod aantoonbaar meerkosten met zich meebrengt, maar dat het kwantitatief duiden van deze kosten complex is. Naast de extra inzet van personeel speelt ook de administratieve last van uiteenlopende regelingen een rol in de kostenverhoging.

Ook het verband tussen huren bij een school en lagere huisvestingskosten wordt bevestigd. Tegelijkertijd blijkt dat er tal van varianten bestaan binnen deze huurconstructies, en dat de afgelopen jaren steeds vaker marktconforme huren worden gehanteerd. Dit leidt tot duidelijke verschillen tussen organisaties, maar ook tussen locaties binnen dezelfde organisatie.

Daarnaast bevestigen de casestudies dat locaties in stedelijke gebieden relatief duur zijn qua huisvesting. Tegelijkertijd ligt de bezetting in deze gebieden hoger dan in landelijke regio's, wat een drukkend effect heeft op de kostprijs per kinduur.

De inzet van groepshulpen blijkt in alle gevallen kostenverhogend. Het aanbieden van extra activiteiten of warme maaltijden brengt weliswaar extra kosten met zich mee, maar deze blijven beperkt in verhouding tot de totale kostprijs.

Een belangrijke overkoepelende bevinding is dat het voor de deelnemende organisaties – die qua professionaliteit tot de best ontwikkelde binnen de sector behoren – lastig blijkt om verbanden te leggen tussen specifieke vormen van aanbod en bijbehorende kostenposten. Dit onderstreept dat het in kaart brengen van dergelijke verbanden voor de sector als geheel een aanzienlijke uitdaging vormt.

10 Conclusies en beleidsaanbevelingen

We eindigen dit rapport met de overkoepelende conclusies van ons onderzoek en een aantal daaruit volgende beleidsaanbevelingen. Zowel de conclusies als beleidsaanbevelingen bespreken we puntsgewijs. De beleidsaanbevelingen die volgen uit ons onderzoek delen we op in drie categorieën: (i) *beleidsinhoudelijk (huidig stelsel)*, (ii) *beleidsinhoudelijk (nieuw stelsel)* en (iii) *onderzoekstechnisch*.

In onze beleidsaanbevelingen sluiten we nauw aan bij de bevindingen uit het onderzoek. Dit onderzoek richt zich primair op de feitelijke kostprijzen in de kinderopvang en doet geen uitspraken over wat de kostprijs zou moeten zijn. Er worden dan ook geen normatieve uitspraken gedaan over genormeerde kostprijzen. Inzichten uit de analyse van feitelijke kostprijzen bieden bijvoorbeeld inzicht in de mate waarin de huidige financieringssystematiek aansluit op de kostenstructuren in de sector.

Daarnaast beperken de aanbevelingen zich tot vraagstukken waarvoor voldoende cijfermatige onderbouwing beschikbaar is. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een aanbeveling over het al dan niet differentiëren van de maximumuurprijs naar leeftijd binnen de dagopvang. Niet omdat dit geen relevant beleidsvraagstuk is, maar omdat de beschikbare data op dit punt onvoldoende zijn om weloverwogen conclusies te kunnen trekken.

De conclusies in dit rapport vloeien voort uit resultaten die zijn bevestigd op basis van uitgebreid dataonderzoek, focusgroepen en inzichten uit casestudies. Deze vorm van triangulatie waarborgt dat de onderliggende resultaten en daarmee de conclusies en aanbevelingen inhoudelijk robuust zijn.

10.1 Overkoepelende conclusies

1. Er is aanzienlijke variatie in de kostprijzen binnen de sector, ergo: 'Dé kostprijs bestaat niet'. Voor dagopvang en bso is het verschil in kostprijzen tussen het eerste en derde kwartiel (interkwartielafstand) respectievelijk ongeveer 1,6 en 1,4 euro.

2. Voor peuteropvang zien we een nog grotere spreiding, namelijk een interkwartielafstand van bijna 3 euro. De relatief grote variatie in kostprijzen van peuteropvang hangt samen met de diversiteit van deze productsoort binnen de sector. Deelnemers aan focusgroepen geven aan dat de reguliere peuteropvang in termen van kosten niet veel verschilt van dagopvang, maar dat de traditionele peuteropvang, waarbij de peuters een beperkt aantal uren aanwezig zijn, hoge kosten met zich meebrengt. Ook het al dan niet combineren van peuteropvang met voorschoolse educatie (VE) is van grote invloed op de kostprijzen.

3. De kosten van het pedagogisch proces domineren de kostprijzen binnen de kinderopvang. Gemiddeld twee derde van de prijs per kinduur van dagopvang en peuteropvang bestaat uit kosten van pedagogisch medewerkers. Bij bso is dit aandeel iets lager, namelijk zo'n vijftig procent. Daarna volgen de organisatiekosten – ook deels bestaande uit personele kosten – als voornaamste kostenpost, gevolgd door kosten van huisvesting. Organisaties geven zelf aan dat ze de grootste invloed hebben op de kosten van het pedagogisch proces, omdat hierop op dagelijkse basis kan worden gestuurd.

4. Bij gastouderopvang zijn de bestede uren op de groep ook de belangrijkste kostenpost, maar deze tijd is niet 'beprijsd'. Ook de indirecte uren (tijd besteed aan onder andere schoonmaak, voorbereiding en gesprekken

met ouders) zijn niet beprijsd. De keuze van een 'prijs' voor de directe én indirecte uren van gastouders bepaalt in belangrijke mate de hoogte van kostprijzen van gastouderopvang.

5. (Geïndexeerde) kostprijzen komen goed overeen met berekende kostprijzen uit eerder onderzoek. Dit geeft vertrouwen in de betrouwbaarheid van de door ons verzamelde kostengegevens. De mediane kostprijs van dagopvang ligt ongeveer een halve euro boven de maximumuurprijs. In de periode 2019-2023 zijn de kostprijzen van dagopvang gestegen met zo'n 17 procent, terwijl de maximumuurprijs is toegenomen met een krappe 14 procent. Het toegenomen verschil tussen de prijzen van dagopvang en de maximumuurprijs[49] in recente jaren kan dus deels worden verklaard door een relatief sterke toename van kostprijzen van dagopvang. De mediane kostprijs van bso ligt 0,20 euro onder de maximumuurprijs. In de periode 2019-2023 zijn kostprijzen in de bso ongeveer even sterk toegenomen als de maximumuurprijs. Recent toegenomen verschillen tussen prijzen voor bso en de maximumuurprijs kunnen dus niet direct worden verklaard door relatief sterk toegenomen kostprijzen. Wel geven organisaties aan dat er sprake is van kruissubsidiëring tussen enerzijds bso en anderzijds dag- en peuteropvang waarbij marges op de bso compenseren voor soms verlieslatende activiteiten in de dag- en peuteropvang. Dit wordt bevestigd door de gevonden mediane marges in dit onderzoek: voor de bso liggen deze marges hoger, terwijl de dagopvang een licht negatieve mediane marge laat zien. Ook kan er sprake zijn van kruissubsidiëring tussen locaties waarbij de exploitatie van de ene locatie compenseert voor het verlies van een andere locatie. De casestudies bevestigen dat er tussen locaties grote verschillen bestaan, bijvoorbeeld in de huisvestingskosten door verschillen in huurovereenkomsten.

6. Variatie in kostprijzen van organisaties wordt vooral gedreven door variatie in de kosten van het pedagogisch proces. Dit hangt samen met het feit dat deze kosten een groot aandeel van de totale kostprijzen vormen.

7. Variatie in de kosten van het pedagogisch proces wordt *theoretisch gezien* vooral verklaard door variatie in de bezetting binnen het primaire proces, ofwel het aantal kinderen per pedagogisch medewerker (P-factor). Dit is ook wat deelnemers aan de focusgroepen zien als belangrijkste factor om te kunnen sturen op kostprijzen, omdat organisaties met een efficiënte planning(stool) kunnen sturen op een optimale verhouding tussen bezetting en personele inzet.

8. De variatie in de kosten van het pedagogisch proces kunnen we *aan de hand van de door ons verzamelde data* echter niet goed verklaren. De meeste organisaties kunnen kenmerken die verband houden met kosten van het pedagogisch proces zeer moeilijk of helemaal niet uit hun informatiesystemen halen. We hebben, na consultatie van de sector, er daarom bewust voor gekozen om dit soort kenmerken (onder andere leeftijdssamenstelling, personeelsbestand, opleidingsniveau) niet uit te vragen. Ook is waarschijnlijk dat de gegevens over de ingezette groepsuren en met name de leeftijdssamenstelling van de opgevangen kinderen niet betrouwbaar zijn. Zo toont de P-factor een veel minder systematisch verband met PP-kosten dan je op voorhand zou verwachten. Hieraan gerelateerd zien we ook geen significant verband tussen PP-kosten en het aandeel baby's (0-1 jaar) dat een organisatie opvangt, terwijl dat gezien de geldende BKR-norm wel wordt verwacht. Het gevolg van dit alles is dat een groot deel van de variatie in totale kostprijzen (zo'n 80 procent bij dagopvang en 87 procent bij bso) onverklaard blijft.

9. Er lijken zich beperkt schaaleffecten voor te doen in de sector. Kleine organisaties (minder dan 150 kindplaatsen) hebben significant lagere kostprijzen voor dagopvang dan grotere organisaties. Het verschil ontstaat door de lagere organisatiekosten bij kleine organisaties. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat er

[49] Zie bijv. Van Eijkel et al. (2023).

binnen kleine organisaties een minder complexe bedrijfsvoering volstaat en er dus minder specialistische functies nodig zijn. Een andere mogelijke verklaring die door deelnemers aan de focusgroepen naar voren is gebracht, is dat grotere organisaties meer investeren in zaken die een breder nut hebben (voor de sector of maatschappij als geheel). Denk bijvoorbeeld aan het opleiden van zij-instromers en investeringen in innovatie. Bij de bso worden de hogere organisatiekosten bij grotere organisaties gecompenseerd door lagere PP-kosten. Deze lagere PP-kosten hangen samen met een hogere P-factor, wat erop duidt dat grotere organisaties een efficiëntere bezetting hebben binnen de bso. Bij dagopvang zien we opvallend genoeg dat kleinere organisaties een hogere P-factor hebben, wat zich niet vertaalt in lagere PP-kosten van dagopvang bij kleinere organisaties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de uren op de groep van een IB-ondernemer door ons zijn genormeerd waardoor een deel van de groepsuren voor deze organisaties relatief hoog 'beprijsd' is.

10. Variatie in huisvestingskosten maakt maar een beperkt deel uit van de totale kostprijsvariatie. Bij dagopvang gaat het om 8 procent, bij bso om 13 procent. De kostprijsvariatie die ontstaat door verschillen in huisvestingskosten zijn goed te verklaren aan de hand van verzamelde organisatiekenmerken. Locaties in eigendom van kinderopvangorganisaties of bij scholen hebben duidelijk lagere huisvestingskosten. In het geval een organisatie relatief veel locaties in eigendom heeft, verlaagt dit de kostprijs voor dagopvang met 0,67 euro. Dit resultaat wordt gedreven door panden die in het verleden zijn aangekocht, tegen vaak relatief gunstige voorwaarden en waarvan de hypotheek al vaak grotendeels is afgelost of de eigen investering erin is afgeschreven. De conclusie is dus niet dat eigendom *an sich* tot lagere huisvestingskosten leidt. Ook voor peuteropvang en bso wijzen de uitkomsten in dezelfde richting. Alleen zijn deze uitkomsten niet in alle statistische analyses significant, mogelijk als gevolg van minder observaties voor peuteropvang en bso.

11. Organisaties die relatief veel in scholen zijn gevestigd, hebben voor dagopvang 0,15 euro lagere huisvestingskosten dan organisaties die relatief weinig in scholen zijn gevestigd. Op het niveau van totale kostprijzen verdwijnt dit verschil echter volledig. Dit komt doordat de lagere huisvestingskosten worden gecompenseerd door hogere PP-kosten en organisatiekosten als een organisatie bij een school in zit. Mogelijk is hierbij sprake van kruissubsidiëring waarbij de kinderopvangorganisatie tegen niet-commerciële tarieven huurt van de school maar ook personeel uitleent aan de school. Andere mogelijke oorzaken voor verschillen in huisvestingskosten, zoals de anciënniteit van het huurcontract (hoe 'oud' is het huurcontract) en het type verhuurder (commercieel versus niet-commercieel, anders dan een school), kunnen we met onze data niet onderzoeken. Deze mogelijke verklaringen komen wel duidelijk naar voren in gesprekken met het veld.

12. Stedelijkheid – gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid – drijft kosten op. Voor de bso zien we een 0,73 euro hogere totale kostprijs voor organisaties die vooral in zeer stedelijke gebieden zitten ten opzichte van organisaties die voornamelijk in weinig stedelijke gebieden zitten. Voor peuteropvang is het verschil zelfs 1,67 euro. Het verschil wordt grotendeels gedreven door verschillen in huisvestingskosten. Hieraan gerelateerd zien we hogere huisvestingskosten in de Randstad dan erbuiten.

13. Er is geen eenduidige conclusie te trekken voor wat betreft de samenhang tussen extra aanbodkenmerken en kostprijzen. Onder extra aanbodkenmerken verstaan we kenmerken waarvan organisaties zelf vinden dat ze daarmee onderscheidend zijn ten opzichte van de overige organisaties binnen de sector. Hierbij gaat het zowel om kenmerken die de klant (ouder) direct 'ziet' als kenmerken die vooral raken aan de interne bedrijfsvoering. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra taakuren voor een pedagogisch medewerker. Voor bso zien we dat bij een uitgebreid aanvullend aanbod kostprijzen 0,50 euro hoger liggen. Dit verschil ontstaat vooral als het extra aanbod bestaat uit de inzet van meer taakuren per pedagogisch medewerker. Voor dagopvang zien we echter geen hogere kosten bij een groter aanvullend aanbod.

14. Organisaties met peuteropvang en veel VE-aanbod hebben hogere kosten dan organisaties met peuteropvang en weinig VE-aanbod. Organisaties met relatief veel VE-aanbod hebben een kostprijs die 1 euro hoger ligt dan organisaties met relatief weinig VE-aanbod. Dit verschil wordt grotendeels gedreven door hogere PP-kosten van VE-aanbod. Uit de focusgroepen komt naar voren dat deze hogere PP-kosten bij VE-aanbod voornamelijk worden gedreven door een lagere bezetting en niet zozeer door een hogere inschaling van het pedagogisch proces.

15. De keuze voor de 'beprijzing' van de ureninzet van gastouders bepaalt in belangrijke mate de kostprijzen binnen de gastouderopvang. Als we de beprijzing bijvoorbeeld baseren op de loonkosten van een gastouder in loondienst ligt 50 procent van de kostprijzen tussen grofweg de 7 en 13 euro (25 procent ligt erboven en 25 eronder). Als we uitgaan van de loonkosten van een PM'er in loondienst gaat het om kostprijzen tussen grofweg de 8 en 15 euro. Voor alle gekozen manieren van beprijzing van de ureninzet geldt dat de resulterende mediane kostprijs van gastouders boven de huidige maximumuurprijs ligt. Daar komt nog bij dat het maximale uurtarief voor de gastouderopvang er ook voor bedoeld is om de kosten van het gastouderbureau te dekken. Uit onze data volgt een gastouderbureautarief van tussen de 0,80 euro en 2 euro per kinduur.

16. Het verschil in kostprijzen tussen gastouders met veel kinduren en gastouders met weinig kinduren is aanzienlijk: zo'n 8 à 10 euro per kinduur. Het grootste deel wordt verklaard doordat gastouders met veel kindplaatsen meer uren (kunnen) factureren per uur tijdsinzet. Maar ook in de operationele kosten (kosten van o.a. verzorging, voeding en activiteiten) zien we schaaleffecten: totale operationele kosten zijn zo'n 0,40 euro lager voor de groep gastouders met de meeste kinduren in onze sample dan voor de groep met het kleinste aantal kinduren.

10.2 Beleidsaanbevelingen

Beleidsinhoudelijk (huidig stelsel)

1. Aan de hand van de feitelijke kostprijzen in de sector, zoals die in dit onderzoek gemeten zijn, kan de relatie tussen de huidige maximumuurtarieven ('KOT-tarieven') en de tarieven die ouders betalen aan kinderopvangorganisaties worden hersteld. Dit draagt bij aan de betaalbaarheid van kinderopvang en voorkomt dat kruissubsidiëring van bso naar dag- en peuteropvang nodig is. Een regelmatige herijking van de maximumuurtarieven op basis van actuele kostprijscijfers (inclusief een gezonde winstmarge) kan het uiteenlopen van beide voorkomen. Een kanttekening hierbij is dat een frequente herijking op basis van actuele kostprijzen de prikkel tot loonmatiging mogelijk verzwakt, omdat hogere (cao-)lonen dan doorwerken in de hoogte van de subsidie in komende jaren.

   Hier bestaat dus een afruil tussen doelmatige besteding van overheidsmiddelen en betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang. Bij de betaalbaarheid weegt mee dat het uiteenlopen van kostprijzen en de maximumuurtarieven denivellerend werkt. Voor het uurtarief dat organisaties aan ouders rekenen, bestaat namelijk tot aan de maximumuurprijs een inkomensafhankelijke vergoeding; alles wat daar boven valt, wordt niet vergoed. Het risico bestaat dan dat kinderopvang vooral voor lagere inkomens minder toegankelijk wordt, met mogelijk nadelige gevolgen voor de ontwikkeling van het kind en de arbeidsparticipatie van de ouder(s). De zwakkere prikkel tot kostenbeheersing bij regelmatige herijking op basis van kostprijzen geldt overigens niet voor de gastouderopvang.

2. Overweeg om investeringen en activiteiten van kinderopvangorganisaties met sterke positieve *spillovers* voor de gehele sector of samenleving te (blijven) compenseren met subsidies of via werkgeversfondsen en niet te laten financieren uit de tarieven. Het gaat dan bijvoorbeeld om VE-aanbod dat vanuit gemeenten wordt gesubsidieerd, of het aanbieden van plusopvang. Of om het opleiden van zij-instromers, gesubsidieerd door de overheid middels de SLIM-regeling[50] en de subsidieregeling tegemoetkoming loonkosten groepshulpen. Hieraan gerelateerd is het ook te overwegen om kostprijsverhogende factoren die een goede infrastructuur in de kinderopvang borgen en niet beïnvloedbaar zijn te subsidiëren. Te denken valt aan een subsidie vergelijkbaar met de kleinescholentoeslag in het onderwijs.

   Centralisatie van dergelijke subsidiestromen kunnen de onzekerheid over de hoogte van de subsidie-inkomsten en de administratieve lasten bij de aanvraag ervan doen verminderen. Organisaties die wij tijdens dit onderzoek hebben gesproken, zijn daar in overgrote meerderheid voorstander van.

3. Het dient aanbeveling om bij het vaststellen van maximumuurtarieven voor gastouderopvang rekening te houden met de (economische) waarde van de ureninzet van een gastouder. De daaruit volgende kostprijzen van gastouderopvang – bestaande uit kosten van gastouders én van gastouderbureaus – vallen beduidend hoger uit dan de huidige maximumuurtarieven. Als voor voldoende gastouders de opvang van kinderen een fatsoenlijke inkomstenbron is, alleen dan kan gastouderopvang een aanvullende voorziening voor ouders blijven.

Beleidsinhoudelijk (nieuw stelsel)

4. Houd bij een eventuele invoering van (een vorm van) prijsregulering rekening met de gevolgen voor de variatie binnen de sector. Dit onderzoek toont namelijk dat er aanzienlijke variatie is in kostprijzen in de kinderopvangsector. Bij een relatief eenvoudige vorm van prijsregulering, zoals een enkel prijsplafond, zal een deel van die variatie mogelijk verloren gaan. In theorie is het mogelijk en wenselijk om gereguleerde prijzen te differentiëren naar verschillende aanbodkenmerken die niet beïnvloedbaar zijn, zoals mate van stedelijkheid en karakteristieken van de huisvesting. We zien bijvoorbeeld grote variatie in huisvestingskosten waarbij deze kosten nauwelijks beïnvloedbaar zijn voor organisaties. Deze verschillen worden namelijk voor een belangrijk deel verklaard door de regio waarin de organisatie opereert en in hoeverre zij in het verleden tegen gunstige voorwaarden panden heeft kunnen aanschaffen. Als huisvestingskosten uniform worden genormeerd, leidt dit dus tot een ongelijk speelveld tussen aanbieders. Prijsregulering met een dergelijke tariefdifferentiatie brengt echter de nodige uitvoeringslasten met zich mee, dus is het onzeker of dit in de praktijk ook uitvoerbaar is.

Onderzoekstechnisch

5. Monitor periodiek de ontwikkelingen in de kostprijzen richting de geplande stelselherziening in 2029. Benut dit huidige onderzoek dan als nulmeting. Hiermee kan de doorwerking van recente ontwikkelingen binnen de sector en van beleidswijzigingen op de kostprijzen beter worden gemonitord. Goed zicht op recente trends in kostprijzen binnen de sector helpt bij de uitwerking van een toekomstbestendig, nieuw stelsel voor de kinderopvang.

6. In mogelijk vervolgonderzoek zou een belangrijk doel moeten zijn om een beter beeld te krijgen van verklaringen voor variatie in de kosten van pedagogisch proces. Hierdoor zal ook de variatie in totale kostprijzen beter kunnen worden verklaard. Een mogelijkheid hierbij is om in de analyses alleen organisaties mee te nemen die een BI-tool gebruiken en via die route betrouwbare gegevens over personeelsinzet (en mogelijk ook

50 'SLIM' staat voor Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in het mkb.

personeelssamenstelling) te verzamelen. Deze optie hebben we ook voor dit onderzoek verkend, maar bleek niet haalbaar vanwege het gebrek aan uniformiteit in kostengegevens binnen de sector (zie ook aanbeveling 8).

7. Verder verdient het aanbeveling om in mogelijk vervolgonderzoek een nog beter beeld te krijgen van variatie in (investeringen in) kwaliteit die doorwerkt in kostprijsvariatie. Van belang hierbij is dat de kwaliteitsaspecten meetbaar zijn en te relateren aan kostprijzen. Innovatiebudgetten, investeringen, verdere scholing van personeel en het verwerken van (nieuwe) wetenschappelijke inzichten in het pedagogisch proces zijn daar voorbeelden van.

8. Om data beter vergelijkbaar te maken ('appels met appels vergelijken') is het uniformeren van data aan de bron belangrijk. Zoveel mogelijk een standaard rekeningschema – of een mapping aan een veel gebruikte standaard zoals ISO (internationaal) of RGS (nationaal) – en een instructie hoe operationele (bijvoorbeeld ureninzet) en financiële transacties uniform te verwerken kunnen hieraan bijdragen. De vraag is of organisaties dit op vrijwillige basis zullen omarmen.

9. Tot slot pleiten wij voor het verkennen van mogelijkheden om deelname van organisaties aan toekomstig kostprijsonderzoek beter te borgen. Hoe meer organisaties gegevens aanleveren, hoe rijker de data en hoe robuuster de daaruit volgende uitkomsten. Een mogelijkheid is om de nu al verplichte data-aanlevering aan de Dienst Toeslagen uit te breiden met informatie over kostengegevens. Dit proces zou kunnen worden gefaciliteerd door het beschikbaar stellen van een standaard dataprotocol. Een andere mogelijkheid is het invoeren van een wettelijke verplichting om deel te nemen aan een (steekproefsgewijs) onderzoek naar kostprijzen. Zo'n verplichting bestaat al in gereguleerde sectoren, zoals de zorg, waarin het kostprijsonderzoek wordt benut om maximumprijzen of subsidies vast te stellen. Een dergelijke verplichting past dus ook meer bij (de weg naar) een nieuw stelsel met mogelijke prijsregulering dan bij de huidige situatie.

Referenties

AYIT Consultancy (2023). De kostprijs van de gastouderopvang. Tilburg: AYIT Consultancy.

BOinK (2023). Uurprijsonderzoek Kinderopvang 2022 – 2023. Onderzoek naar de uurtarieven in de kinderopvang. Utrecht: Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang.

Boogaard, M. & Bollen, I. (2022). Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang. Rapport 1093. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Bureau Buitenhek (2022). Transparantie over indexeringstekort toeslagtarieven. Utrecht: Bureau Buitenhek.

Hoefsloot, N., P. Risseeuw, M. Koopman, O. Den Hoed, S. Tieleman, A. Simon & T. Groot (2023). Maatregelen Marktwerking Kinderopvang. Amsterdam: Decisio.

Eijkel, R. van (2023). Overnamestrategie buy-and-build vraagt om aanpassing fusietoezicht kinderopvang. Economische Statistische Berichten. 108(4827S), 34-37.

Eijkel, R. van, W. Luiten, W. Elsenburg en P. Roosenboom (2023). De markt voor kinderopvang. SEO-rapport, 2023-38. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

SWK (2021). Mijn Kostprijs: Kengetallen voor de bedrijfsvoering van kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus. Utrecht: Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang.

SWK (2024). Sectorrapport Kinderopvang: Jaarcijfers 2023. Utrecht: Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang.

Bijlage A Verantwoording van uitgevraagde kostprijsgegevens en kenmerken

Tabel A.1 bevat een groslijst met kenmerken die, vanuit *theoretisch* perspectief, naar verwachting invloed uitoefenen op kostprijzen binnen de sector. Deze lijst is niet uitputtend en bevat kenmerken die voortkomen uit eerder onderzoek en gesprekken met experts en sectorpartijen. Daarnaast is deze lijst opgesteld vooraf aan het uitzetten van de data-uitvraag. De gepresenteerde relaties zijn de a priori theoretische veronderstelling over verbanden en tussen kenmerken en de kostprijs.

De tabel beschrijft in de eerste kolom het kenmerk en in de tweede kolom de kostprijscomponent waarop het kenmerk theoretisch gezien invloed heeft. Per kenmerk staat in de derde kolom het theoretisch veronderstelde mechanisme beschreven. In bepaalde gevallen hangt het kenmerk samen met een hogere kostprijs en in andere gevallen met een lagere kostprijs.

In specifieke gevallen kan het kenmerk beide kanten opwerken, zoals bij het kenmerk *omvang van de organisatie (in omzet)*. Enerzijds kan een grotere omvang van de organisatie zorgen voor schaalvoordelen, omdat organisaties bijvoorbeeld de huisvestings- en organisatiekosten beter kunnen verdelen. Anderzijds gaan grotere organisaties ook gepaard met meer coördinatiekosten en kan er sprake zijn van de wet van verminderde meeropbrengsten. Wanneer er sprake is van mogelijk tegengestelde effecten zijn deze beide beschreven in de toelichting.

Tabel A.1 Groslijst met mogelijk relevante kenmerken om kostprijsvariatie te kunnen verklaren

Kenmerk	Kostprijscomponent	Onderbouwing relatie kostprijs
Groepskenmerken		
P-factor (het aantal verkochte kinduren per uur ingezet pedagogisch personeel)	Pedagogisch proces	De allocatie van pedagogisch medewerkers aan verschillende groepen en de bezetting hiervan bepaalt de mate waarin personeel efficiënt wordt ingezet. De mate waarin pedagogisch personeel efficiënt wordt ingezet, hangt naar verwachting sterk samen met de kostprijs voor het pedagogisch proces: hoe hoger de P-factor, hoe lager de kostprijs per kinduur.
Aandeel horizontale/verticale groepen	Pedagogisch proces	De keuze voor horizontale dan wel verticale groepen heeft gevolgen voor het aantal pedagogisch medewerkers op de groep en dus voor het aantal benodigde groepsuren.
Aandeel groepen met VE	Pedagogisch proces	Voor het aanbieden van VE moet de kinderopvangorganisatie voldoen aan specifieke kwaliteitseisen. Zo moet het personeel scholing hebben gevolgd gericht op voorschoolse educatie. Ook is de bezetting over het algemeen lager. Dit verhoogt naar verwachting de kostprijs per kinduur.
Aandeel baby's (0-1 jaar)	Pedagogisch proces	Opvang van baby's verlaagt via de BKR de P-ratio en heeft daarmee naar verwachting een kostprijsverhogend effect.

Aanbod van 'plusopvang'[51]	Pedagogisch proces	Organisaties die kinderen opvangen die extra aandacht behoeven vanwege fysieke of mentale beperkingen zetten hiervoor vaak meer en gespecialiseerd personeel in. Dit heeft naar verwachting een kostprijsverhogend effect.
Leeftijdssamenstelling van de groepen[52]	Pedagogisch proces	De leeftijdssamenstelling van de groep heeft via de BKR invloed op het aantal beroepskrachten dat de kinderopvang-organisatie moet inzetten. De BKR vereist een maximaal aantal kinderen per beroepskracht afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Eén beroepskracht mag meer oudere kinderen begeleiden dan jongere kinderen.
Organisatiekenmerken		
Grootte organisatie in termen van omzet	Totaal	De grootte van de organisatie houdt naar verwachting verband met de kostprijs. Enerzijds kunnen grotere organisaties overheadkosten over een groter productievolume verdelen. Anderzijds hebben grotere organisaties meer coördinatiekosten. Daarnaast hebben grotere organisaties vaak meer specialisten in huis, zoals pedagogisch experts, controllers, vastgoedexperts, etc.
Productmix	Totaal	Het aanbieden van verschillende productsoorten heeft invloed op de kostprijs. Zo is het benodigde aantal PM'ers voor de dagopvang voor hetzelfde aantal kinderen hoger dan voor de bso. Daarnaast maakt het uit voor de bezetting van een pand of er alleen dagopvang, alleen bso of een combinatie van beide wordt aangeboden. Bij alleen aanbod van bso staat het pand voor een groot deel van de tijd leeg.
Bestaansduur	Totaal	Het aantal jaar dat een organisatie bestaat heeft vermoedelijk invloed op de kostprijs vanwege de opstartkosten van beginnende organisaties. Organisaties hebben tijd nodig om te professionaliseren en zodoende efficiëntie te verhogen. Daartegenover staat dat op lange termijn de overhead van organisaties kan toenemen en een verouderd personeelsbestand kan leiden tot hogere kosten.
Openingsweken per jaar	Totaal	Organisaties die minder weken per jaar open zijn, hebben een kortere exploitatieperiode. Dit betekent dat huisvestingskosten en overhead over minder kinduren kunnen worden uitgesmeerd. Voor organisaties die relatief veel weken open zijn, betekent dit meer kosten voor exploitatie. De vraag is in hoeverre deze kosten opwegen tegen het extra aantal kinduren dat wordt verkocht. Vooral aanvullende personeelskosten die niet direct zijn toe te wijzen aan het pedagogisch proces zullen resulteren in een hogere kostprijs.

51 Onder 'plusopvang' verstaan we kinderopvang waarbij extra zorg en ondersteuning worden geboden aan kinderen, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke of fysieke handicap, ontwikkelachterstand of gedragsproblemen. Zie ook Schalkwijk & Ter Berg, 2022.

52 Als alternatief zouden we hier ook kunnen vragen naar de gemiddelde groepsgrootte voor dagopvang en voor bso.

		Als een sluitingsweek samenvalt met vakantie voor de pedagogisch medewerkers is er weer een kostenvoordeel te behalen omdat er dan geen beroep hoeft te worden gedaan op invallers.
Rechtsvorm	Totaal	Organisatievormen zoals een bv en stichting hangen samen met de strategie en winstgerichtheid van de organisatie. Dit heeft mogelijk invloed op de kostprijs.
De mate waarin organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen vanuit de inspectie	Totaal	De mate waarin organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen van de inspectie kan variëren. Organisaties die vaker overtredingen begaan hebben mogelijk een lagere kwaliteit en ook lagere kosten. Tegelijkertijd kan dit ook betekenen dat organisaties de governance minder goed op orde hebben. Dit hangt mogelijk weer samen met hogere kosten.
Aanbod van aanvullende diensten	Totaal	Organisaties hebben de vrijheid om aanvullende diensten aan te bieden, zoals pedagogische kwaliteit, duurzaamheid, stabiliteit in het aanbod (openhouden van locaties), biologische voeding, etc. Deze keuzes hebben invloed op de geobserveerde kostprijzen. Andersom bekeken zit er ook variatie in wat volgens kinderopvangorganisaties valt onder het reguliere aanbod en wat onder het aanvullende aanbod. Zo kunnen luiers bij veel organisaties vallen onder een regulier aanbod.
Het aanbieden van flexibele kinderopvang	Totaal	Het aanbieden van flexibele kinderopvang, met mogelijkheden tot ruildagen en het reserveren van dagen, is een relevante factor die voornamelijk invloed heeft op de bezettingsgraad.
Aandeel omzet van de kinderopvang binnen het totaal van andere producten buiten de kinderopvangsfeer	Totaal	Wanneer het een organisatie betreft met meerdere productsoorten (denk aan welzijnswerk, onderwijs, agrarische activiteiten) die deels buiten de kinderopvangsfeer vallen, kan dit invloed hebben op de kostprijs. Gebruik van gebouwen, inzet van personeel en overhead kunnen op andere wijze worden toebedeeld.
De opvang wordt aangeboden in een IKC	Totaal	Leidt mogelijk tot een efficiëntere inzet van personeel en ruimte.
Aandeel externe inhuur pedagogisch personeel van totaal aan pedagogisch personeel	Pedagogisch proces	Externe inhuur van pedagogisch personeel is duurder dan pedagogisch personeel in loondienst.
Het percentage van een contractuur dat een pedagogisch medewerker werkt op de groep	Pedagogisch proces	Het aandeel van een contractuur dat een pedagogisch medewerker op de groep staat, heeft een relatie met de kostprijs. De taakuren die een PM'er verricht naast het werk op de groep bepaalt in welke mate de personeelskosten voor pedagogisch personeel zijn toe te schrijven aan kosten voor pedagogisch proces of andere kostprijscomponenten. Ook het ziekteverzuim en verlof zijn hierbij relevant.

Aandeel hbo'ers binnen het pedagogisch personeel	Pedagogisch proces	Hbo-opgeleid personeel is duurder dan personeel met een mbo-diploma.
Aandeel tijdelijke arbeidscontracten	Pedagogisch proces	De WW-premie voor medewerkers met een tijdelijk arbeidscontract is relatief hoog, maar de gemiddelde salarislasten van tijdelijke invalkrachten zijn doorgaans weer lager.
Leeftijd van het personeelsbestand	Pedagogisch proces	De leeftijd van het personeel hangt samen met de inschaling en daarmee met de loonkosten van het personeel.
De organisatie kan ruimte delen met andere organisaties (gedeelde ruimte)	Huisvesting	Als de kinderopvangorganisatie het pand kan delen met bijvoorbeeld een school of sportvereniging valt de huur in veel gevallen lager uit. Vooral bij de bso, die maar een deel van de dag is geopend, is het delen van ruimten een kostenverlagende factor.
Schoonmaak uitbesteed of door PM'ers	Huisvesting	De kosten voor schoonmaak door extern personeel liggen waarschijnlijk hoger dan wanneer het personeel in vaste dienst tijd besteedt aan de schoonmaak.
Aandeel locaties met een gekocht pand of huurpand	Huisvesting	Wanneer een kinderopvangorganisatie in bezit is van een gekocht pand bepalen de afschrijvingen en rentelasten de kostprijs. Bij een huurpand zijn dit de huurkosten. Naar verwachting liggen de huisvestingskosten bij huur hoger, omdat huur vaak duurder is dan koop. Daarnaast kan het voorkomen dat bij een gekocht pand de hypotheek volledig is afgelost wat de huisvestingskosten drukt.[53]
Wel of geen vast energiecontract	Huisvesting	De recente stijgingen in energieprijzen zorgen voor een toename in energiekosten voor organisaties die geen vast energiecontract hebben of zich pas recent op de markt begeven.
Aandeel groepshulpen in verhouding tot aantal PM'ers	Activiteiten en ondersteuning	Organisaties variëren in het aantal groepshulpen die de PM'ers ondersteunen. Mogelijk leidt de inzet van groepshulp tot een efficiëntere tijdsallocatie van PM'ers, met een drukkend effect op de kostprijs.
Aanbieden van biologische voeding	Activiteiten en ondersteuning	Biologische voeding is duurder dan niet-biologische voeding.
Aandeel externe inhuur overig personeel van het totale overige personeel	Organisatie	Externe inhuur van overig personeel is duurder dan vaste krachten. Inhuur van bijvoorbeeld interim-managers of ondersteunende staf leidt tot hogere overheadkosten.
Aantal locaties	Organisatie	Enerzijds kunnen centrale overheadkosten worden verdeeld over meerdere locaties en kunnen organisaties met meerdere locaties personeel flexibeler inzetten. Anderzijds vraagt het hebben van meerdere locaties om meer aansturing en coördinatie wat juist de overheadkosten verhoogt.
Aantal groepen per locatie	Organisatie	Het aantal groepen per locatie hangt samen met efficiënte inzet van ruimte, personeel en materiaal.

53 Ook bij een volledig afgeloste hypotheek zijn er nog opportuniteitskosten voor kinderopvangorganisaties. De eigenaar van het pand kan het pand namelijk ook verhuren. Deze gemiste inkomsten kan men bestempelen als kosten voor de organisatie.

Salaris voor dga	Organisatie	De hoogte van het salaris dat een dga zichzelf uitkeert heeft invloed op de kostprijs. Een dga heeft de keuze om inkomen te vergaren via het loon en via de ondernemingswinst. Doordat organisaties hier op verschillende manieren mee omgaan, kan dit een deel van de variatie in de kostprijs bepalen.
Ziekteverzuim	Organisatie	Wanneer het ziekteverzuim toeneemt is meer personeel nodig. Daarnaast is er sprake van hoge verzekeringskosten wanneer het ziekteverzuim hoger is. De mate waarin de organisatie inzet op verzuimbeleid bepaalt deels de hoogte van het ziekteverzuim.
Omgevingskenmerken		
Locaties in een wijk met een lage SES	Totaal	Locaties in wijken met een lage sociaaleconomische status hebben mogelijk een lagere kostprijs. Zij moeten kinderopvang betaalbaar houden voor de ouders uit deze kwetsbare wijken en hebben dus een sterke prikkel tot efficiëntie. Anderzijds kan het zo zijn dat ouders met een laag inkomen meer begeleiding van PM'ers vragen.
Randstad of regio	Huisvestingskosten en personeel	Organisaties in de Randstad hebben naar verwachting hogere huisvestingskosten omdat kosten voor huisvesting in stedelijke gebieden over het algemeen hoger liggen. Daarnaast zijn de salariskosten voor vergelijkbaar personeel in bepaalde gebieden hoger.

In het vervolg van deze bijlage verantwoorden we de uitvraag van specifieke verklarende kenmerken onder kinderopvangorganisaties. Het was immers niet mogelijk om alle kenmerken op te nemen in de uitvraag die we onder organisaties hebben uitgezet. Elk kenmerk dat wordt toegevoegd, doet de invultijd toenemen en verlaagt daarmee naar verwachting de respons. Tegelijkertijd is het voor dit onderzoek belangrijk om zoveel mogelijk kenmerken uit te vragen die de variatie in kostprijzen verklaren. Het was daarom belangrijk om een set van kenmerken te selecteren die een grote verwachte verklaringskracht hebben voor de variatie in kostprijzen én waarbij de invullast relatief beperkt blijft.

Tabel A.2 geeft de duiding van de scores voor de verschillende wegingscriteria. Wanneer een kenmerk *nauwelijks inhoudelijk relevant* is, krijgt deze de score (--), wanneer een kenmerk *zeer inhoudelijk relevant* kenmerk is, krijgt dit kenmerk de score (++). Hetzelfde geldt voor het criterium substantie waarbij de score loopt van *komt nauwelijks voor* (--) naar *komt in bijna alle gevallen voor* (++). Het kenmerk belastbaarheid heeft drie schalen. Kenmerken die complex zijn en waarbij het uitzoeken of uitvragen veel tijd kost scoren (-), kenmerken die of complex zijn of veel tijd kosten krijgen een (+/-), kenmerken die niet complex zijn en niet veel tijd kosten krijgen een (+).

Tabel A.2 Scores voor de drie verschillende criteria

Beoordeling	Inhoudelijke relevantie	Substantie	Belastbaarheid
--	Nauwelijks inhoudelijk relevant	Komt nauwelijks voor	
-	Ondergemiddeld inhoudelijk relevant	Kom minder dan gemiddeld voor	Complex kenmerk en uitvraag/uitzoeken kost veel tijd.
+/-	Gemiddeld inhoudelijk relevant	Komt gemiddeld vaak voor	Complex kenmerk of uitvraag bij andere afdeling noodzakelijk
+	Bovengemiddeld inhoudelijk relevant	Komt bovengemiddeld vaak voor	Niet complex en uitvraag bij andere afdeling is niet noodzakelijk
++	Zeer inhoudelijk relevant	Komt in bijna alle gevallen voor	

Voor een deel van de kenmerken was het mogelijk om op basis van externe databronnen (LRK, GIR en CBS) de gegevens te verzamelen. Deze hebben we dan ook niet uitgevraagd bij organisaties zelf. Tabel A.3 geeft een lijst van deze kenmerken.

Tabel A.3 Kenmerken die beschikbaar via in het LRK, GIR en CBS

Kenmerk	Alternatieve bron
Aantal locaties	Beschikbaar in het LRK
Bestaansduur organisatie	Beschikbaar in het LRK[54]
Rechtsvorm	Beschikbaar in het LRK
VE-indicatie per organisatie	Beschikbaar in het LRK
Grootte organisatie in termen van omzet	Beschikbaar in het LRK
De mate waarin organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen vanuit de inspectie	Beschikbaar in de GIR-data
Omgevingskenmerken	
Locaties in een wijk met een lage SES[55]	Koppeling postcode vanuit LRK met CBS-data
Randstad of regio	Koppeling postcode vanuit LRK met CBS-data

Tabel A.4 toont per kenmerk onze beoordeling op de verschillende criteria. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van de input van verschillende experts, beleidsmarkers en sectorpartijen die met ons gedeeld is in interviews en tijdens focusgroepen. De hieruit volgende selectie van uit te vragen kenmerken is groengekleurd, de overige factoren oranje.

54 In het LRK zijn de inschrijfdata van de verschillende locaties bekend. Als benadering voor de startdatum van een organisatie nemen we de inschrijfdatum van de eerste locatie van een organisatie die is geopend.

55 Hier en bij andere kenmerken die locatiespecifiek zijn, berekenen we per organisatie een gemiddelde over alle locaties.

Tabel A.4 Beoordeling van de verschillende kenmerken op drie criteria

Kenmerk	Inhoudelijke relevantie	Substantie	Belastbaarheid
Leeftijdssamenstelling van de groepen	++	++	+/-
Aandeel horizontale/verticale groepen (alleen relevant voor dagopvang)	++	++	+/-
Gemiddeld aantal groepen per locatie	++	++	+
Aandeel peutergroepen (van alle dagopvanggroepen)	++	+	+
Aandeel locaties in eigendom	++	++	+
Aantal locaties waarop ruimte gedeeld wordt met een andere organisatie, bijv. een school	++	+\-	+
P-factor (het aantal verkochte kinderuren per uur ingezet pedagogisch personeel)	++	++	-
Het percentage van een contractuur dat een pedagogisch medewerker werkt op de groep	++	++	-
Onderscheidend aanbod (t.o.v. standaardaanbod)	++	+	+/-
Ziekteverzuim	++	++	+/-
Aandeel groepshulpen in verhouding tot aantal PM'ers	+	+	+/-
Aantal fte op de financiële functie	++	++	-
Aandeel hbo/wo-opgeleiden op de financiële functie	++	++	-
Locatie bevindt zich in een IKC	+	+/-	+
Aandeel hbo'ers binnen het pedagogisch personeel	+	++	-
Leeftijd van het personeelsbestand	+	++	-
Aandeel locaties met plusopvang	++	-	+/-
Openingstijden- en openingsweken	+	+	-
Aanbieden van biologische voeding	+/-	+/-	+
Productmix	+	+/-	+/-
Aandeel groepen met VE[56]	++	+	-
Aandeel externe inhuur pedagogisch personeel van totaal aan pedagogisch personeel	+	+	-
Flexibiliteit (het aanbieden van ruildagen)	+	-	-
Aandeel tijdelijke arbeidscontracten	+/-	+	+/-
Salaris voor dga	+	+/-	-
Schoonmaak uitbesteed of door PM'ers	+/-	++	-

56 Merk op dat we met het LRK een goede alternatieve bron hebben om VE-aanbod in kaart te brengen. Dit is een extra overweging om dit kenmerk niet op te nemen in de uiteindelijke invultool. Het LKR biedt echter wel alleen informatie over het VE-aanbod op locatieniveau, niet op groepsniveau.

Aandeel externe inhuur overig personeel	+/-	+/-	-
Aantal niet PM'ers die wel op de groep staan	-	+	-
Aandeel omzet van de kinderopvang binnen het totaal van andere producten buiten de kinderopvangsfeer	-	+/-	-
Wel of geen vast energiecontract	-	++	-

Kenmerken over de groepssamenstelling zijn relevant en beperkt belastend

Kenmerken over de samenstelling van de groepen worden gezien als inhoudelijk relevant en zorgen voor een invullast die naar verwachting behapbaar is voor de kinderopvangorganisaties. Ook zijn deze kenmerken relevant voor vrijwel alle organisaties. Het gaat om kenmerken zoals de leeftijdssamenstelling, het aandeel horizontale en verticale groepen, het gemiddelde aantal groepen per locatie en het aantal peutergroepen.

De bezettingsgraad en het gebruik van extern personeel zijn zeer relevante factoren

Verder is de bezettingsgraad (gemeten via de P-factor) een zeer belangrijke verklarende factor voor de variatie in kostprijzen. Als organisaties efficiënt de beschikbare pedagogisch medewerkers kunnen inzetten, daarbij wel rekening houdend met de geldende BKR, drukt dit de personeelskosten per kinduur. Merk op dat personeelskosten bij uitstek de grootste kostencomponent zijn binnen de totale kostprijs van een kinderopvangorganisatie. Wel is het voor veel organisaties lastig en tijdrovend om het exacte aantal uur dat een pedagogisch medewerker is ingezet op de groep in kaart te brengen. De kwaliteit van de betreffende data lijkt ook niet al te hoog te zijn, gegeven de zwakke verbanden die we vinden tussen de P-factor en kosten van het pedagogisch proces. Naast de bezettingsgraad speelt ook de mate waarin de kinderopvangorganisatie gebruikmaakt van pedagogisch personeel in loondienst dan wel van extern personeel een belangrijke rol in de variatie in de kostprijzen. Ook hier is de verwachting dat de belastbaarheid voor de organisatie relatief hoog is, omdat het specifiek de uren besteed aan het pedagogisch proces betreft. Indien de externe krachten ook andere taken uitvoeren, moeten deze uren uitgesplitst worden.

Volwassenheid van de financiële functie is naar verwachting van belang

De volwassenheid van de financiële functie is een indicator voor de kwaliteit van de aan te leveren kostprijsinformatie. Deze volwassenheid geeft aan in hoeverre de kinderopvangorganisatie in staat is om de financiële processen en de informatievoorziening goed te organiseren en te beheren. In algemene zin kan de volwassenheid van de financiële functie in kaart worden gebracht door te kijken naar de volgende bouwstenen: Organisatie & Mensen, Processen & Internal controls, Systemen & Tools en Data & Managementinformatie.

Om de deelnemende kinderopvangorganisaties niet al te zwaar te belasten, is er in dit onderzoek voor gekozen om dit kenmerk te meten door uit te vragen wat het aantal fte en hbo/wo-opgeleiden op de financiële functie. Rekening houdende met het gegeven dat de financiële functie eventueel ook kan zijn uitbesteed aan een externe serviceprovider (zzp'er, administratie- of accountantskantoor). We merken op dat dit een indicatie geeft en dat omvang en opleiding geen absolute garantie geven over de kwaliteit van de financiële functie. Bijvoorbeeld ook goed georganiseerde financiële processen en IT-systemen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een goed presterende financiële functie.

Deze kenmerken zijn vooral benut tijdens het validatieproces om de betrouwbaarheid van gegevens te taxeren en niet zozeer om kostprijsvariatie te verklaren.

Huur of koop en de mogelijkheid voor het delen van de ruimte zijn belangrijke factoren

Voor de huisvestingskosten zijn twee kenmerken zeer inhoudelijk relevant: het aandeel koop- of huurpanden en het aandeel panden met de mogelijkheid om de beschikbare ruimte met andere partijen te delen. Beide kenmerken zijn naar verwachting relatief eenvoudig uit te zoeken. Grotere organisaties hebben hier goed zicht op en kleine organisaties hebben vaak maar een beperkt aantal panden.

Aparte invultool voor kleine organisaties

Tijdens het proces hebben we ook geïnventariseerd in hoeverre de invultool moest worden aangepast aan kleine organisaties. Uit de interviews en focusgroepen kwam namelijk duidelijk naar voren dat het voor grotere organisaties – met een aparte financiële afdeling – over het algemeen eenvoudiger en minder tijdrovend is om de gevraagde gegevens aan te leveren dan voor kleine organisaties. Om de belastbaarheid voor kleine organisaties te beperken hebben we een aangepaste, minder omvangrijke invultool uitgewerkt voor kleine organisaties.

Bijlage B Procesbeschrijving data-uitvraag

In deze bijlage beschrijven we de methode en het proces van de dataverzameling voor zowel de dagopvang, peuteropvang en bso bij kinderopvangorganisaties als voor de gastouderopvang. We gaan hierbij uitgebreid in op welke gegevens we specifiek hebben uitgevraagd, hoe we dat hebben gedaan en hoe vervolgens het proces van dataverzameling is verlopen.

Bijlage B.1 Kostprijsdata kinderopvangorganisaties

Voor kinderopvangorganisaties hebben we een gebruiksvriendelijke invultool (in Excel) uitgewerkt die kon worden gebruikt om kostprijsgegevens met ons te delen. Hierin maken we onderscheid tussen de verschillende producten (dagopvang en bso). Ook is er voor kleinere organisaties een alternatieve (minder veeleisende) invultool, met het idee om de respons en de kwaliteit van de verzamelde kostprijsdata te borgen. We hebben organisaties benaderd via de contactgegevens uit het LRK en via de verschillende brancheorganisaties. Hieronder gaan we uitgebreid in op het dataverzamelingsproces.

Proces van dataverzameling

Voor de uitvraag onder kinderopvangorganisaties is een uitgebreide invultool ontwikkeld waarmee organisaties hun kosten- en aanbodgegevens over het jaar 2023 konden aanleveren. Deze tool omvat zowel vragen over financiële gegevens als over de specifieke (aanbod)kenmerken van de organisaties. De opzet van de invultool is gestructureerd aan de hand van de vijf productieprocessen die we in het kostprijsmodel hebben onderscheiden, te weten: *pedagogisch proces*, *huisvestingskosten*, *activiteiten en verzorging*, *vervoer* en *organisatiekosten*. Naast deze kostencomponenten bevat de tool aanvullende tabbladen waarin informatie over organisatiekenmerken, financiële aspecten en specifieke aanbodkenmerken van de organisatie konden worden ingevuld. Een gedetailleerd overzicht van de verzamelde gegevens is terug te vinden in Hoofstuk 2 en 3 en Bijlage A.

De invultool is zodanig ontworpen dat alle gegevens gedetailleerd zijn uitgesplitst naar type kinderopvang waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen dagopvang, peuteropvang en bso. Om de administratieve last voor kleinere organisaties te beperken, is een vereenvoudigde versie van de invultool gehanteerd voor kinderopvangorganisaties met een jaarlijkse omzet van minder dan 3 miljoen euro. Deze organisaties is niet gevraagd de kosten per productieproces uit te splitsen naar productsoort.

Veldwerkperiode

De veldwerkperiode heeft plaatsgevonden van begin november 2024 tot eind januari 2025. Aanvankelijk was de veldwerkperiode gepland tot halverwege december 2024. Deze periode is echter tweemaal verlengd. De eerste verlenging strekte zich uit tot 31 december 2024 en de tweede tot 31 januari 2025. Deze verlengingen waren nodig vanwege een tegenvallende initiële respons. Gedurende de oorspronkelijke veldwerkperiode bleken organisaties weinig tijd te hebben om mee te werken aan het onderzoek. In januari had een deel van de organisaties meer tijd om de invultool in te vullen. Door de verlenging van de veldwerkperiode steeg de respons van 87 op 15 december 2024 naar 117 op 31 december 2024 naar 148 op 31 januari 2025. Deze uiteindelijke respons is vergelijkbaar met die van het Sectorrapport Kinderopvang van het Waarborgfonds (159 deelnemende kinderopvangorganisaties in 2024) en een factor 2,5 keer zo groot als de respons van het Mijn Kostprijsonderzoek van het Waarborgfonds (60 deelnemende kinderopvangorganisaties).

Gedurende het proces zijn organisaties ondersteund door een helpdesk, bemenst door onderzoekers van SEO. Organisaties hadden de mogelijkheid om per mail of telefonisch vragen te stellen. Ook was er gedurende de periode dat de invultool uitstond twee keer per week (op woensdag en vrijdag) een spreekuur waarin organisaties via Microsoft Teams de mogelijkheid hadden om vragen te stellen. Daarnaast is er met betrekking tot de data-uitvraag een FAQ geplaatst op de website van SEO.[57] Deze FAQ is ook door de brancheorganisaties gedeeld met hun leden.

Procesverloop

De invultool is via diverse kanalen verspreid. Ten eerste zijn alle e-mailadressen van kinderopvangorganisaties verzameld door middel van een opgeschoonde versie van het Landelijk Kwaliteitsregister Kinderopvang (LKR).[58] Vervolgens is een initiële e-mail verzonden aan alle organisaties met de vraag of zij wilden deelnemen aan het onderzoek. Deze eerste communicatie diende om te inventariseren welke organisaties interesse hadden én welke e-mailadressen nog actueel waren. Voor e-mails die onbestelbaar bleken, is, waar mogelijk, een alternatief e-mailadres gezocht. Hierna is de invultool breed uitgezet door deze alsnog te versturen naar alle verzamelde e-mailadressen.

De brancheorganisaties BMK, BK en BVOK hebben via nieuwsbrieven hun leden opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek. Daarnaast hebben zij de invultool op hun portaal geplaatst, zodat geïnteresseerde organisaties ook via deze weg de beschikking hadden over de invultool. Ook het ministerie van SZW en het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (hierna: Waarborgfonds) hebben via een nieuwsbrief aandacht gevraagd voor het kostprijsonderzoek. Gedurende de veldwerkperiode hebben de brancheorganisaties, het ministerie van SZW en het Waarborgfonds meerdere herinneringen verzonden om organisaties aan te sporen de tool alsnog in te vullen. Verder hebben Kinderopvangtotaal en BBMP voorafgaand aan de veldwerkperiode een uitgebreid nieuwsartikel gewijd aan de (op handen zijnde) data-uitvraag.[59]

Alle organisaties die per e-mail hadden aangegeven te willen deelnemen aan het onderzoek, maar dit na de tweede deadline van 31 december niet hadden gedaan, zijn telefonisch benaderd. Deze gesprekken hebben niet alleen geleid tot een verhoogde respons, maar zijn ook benut om te inventariseren waarom organisaties uiteindelijk hebben besloten niet deel te nemen aan het onderzoek. De voornaamste opgegeven redenen hiervoor zijn als volgt:

- Organisaties hebben te weinig capaciteit voor het invullen van de tool.
- De periode waarin de tool is uitgezet, was voor veel organisaties te druk.
- De invultool is voor sommige organisatie te uitgebreid of te complex.
- Het is voor organisaties niet mogelijk om de productsoorten te onderscheiden.
- Organisaties zijn recent gefuseerd en de administratie is hierdoor niet op orde.

Validatie van de data

De ontvangen data van de kinderopvangorganisaties zijn gevalideerd met behulp van een validatietool. In Bijlage B zijn de technische specificaties van de validatietool te vinden. In de hoofdtekst bespreken we het validatieproces en de bevindingen en aanpassingen die hieruit volgen. We hebben diverse validatiestappen ingebouwd om de hygiëne van de data te verifiëren en de logica van de cijfers te analyseren. Dit proces is als volgt doorlopen:

57 https://www.seo.nl/onderzoek-naar-kostprijzen-in-de-kinderopvang/

58 Voor het samenvoegen van meerdere houders onder één (moeder)organisatie hebben we gebruikgemaakt van een door het Waarborgfonds uitgewerkte lijst die wij op 6 juni 2024 van het ministerie van SZW hebben ontvangen.

59 Zie https://www.bbmp.nl/seo-onderzoekt-kostprijzen-in-de-kinderopvang/1032770 en https://www.kinderopvangtotaal.nl/kostprijsonderzoek-past-de-financiering-bij-het-aanbod-in-de-kinderopvang/.

1. *Hygiëne data*

We hebben de gegevens van de deelnemende organisaties vergeleken met historische data en daarnaast aanvullende berekeningen uitgevoerd. Zo hebben we de ontvangen data op verschillende variabelen vergeleken met normwaarden die volgen uit het Mijn Kostprijsonderzoek van het Waarborgfonds uit 2021. Deze normwaarden zijn gebaseerd op het tiende (minimale grens) en negentigste percentiel (maximale grens) van de data uit 2021. Om de normwaarden naar het prijspeil van 2023 te vertalen hebben we de monetaire variabelen geïndexeerd met 17 procent (inflatiecorrectie). Om de tarieven te valideren hebben we gebruikgemaakt van het Uurprijsonderzoek van BOinK (2023).

Deze vergelijking stelt ons in staat om de data zowel op organisatieniveau als op geaggregeerd niveau te valideren. Indien de berekende variabele van een kinderopvangorganisatie buiten de vastgestelde range valt, ontstaat er een validatiemelding. Deze meldingen zijn nader onderzocht door contact op te nemen met de betreffende organisaties. Op geaggregeerd niveau hebben we de data gevalideerd door nader onderzoek te doen als dezelfde typen validatiemeldingen zich bij meerdere organisaties voordeden. Dit kan erop wijzen dat de gehanteerde normbedragen niet meer actueel zijn of dat meerdere organisaties foutieve informatie hebben ingevuld. Deze bevindingen zijn geverifieerd aan de hand van hierboven genoemde sectorpublicaties over kostprijzen en tarieven in de kinderopvang.

Variabelen die we op bovenstaande manier hebben vergeleken met historische data, zijn:

- Kostprijs per kinduur
- Tarief per kinduur
- Marge per kinduur
- P-factor per kinduur
- Salarislasten van een groepsuur PM'er
- Salarislasten PM'er per kinduur
- Kosten pedagogisch proces per kinduur
- Huisvestingskosten per kinduur
- Activiteiten- en verzorgingskosten per kinduur
- Vervoerskosten per kinduur
- Organisatiekosten per kinduur

2. *Logica data*

Om de logica van de aangeleverde gegevens te achterhalen hebben we de verhouding tussen de kosten van de verschillende productieprocessen en de omzet berekend. Hiermee gaan we na of de verhoudingen tussen de kinderopvangorganisaties logisch zijn. Bij grote afwijkingen binnen een kinderopvangorganisatie zijn deze nader onderzocht. Om te verifiëren of de organisaties volledig zijn in het invullen van kosten en omzet hebben we hun gevraagd om de totale kosten en omzet volgens de verlies-en-winstrekening op te geven. Deze gegevens hebben we vergeleken met de ingevulde kosten en omzet per productieproces. Bij constatering van grote afwijkingen zijn deze teruggekoppeld aan de betreffende organisatie. Bovendien biedt deze validatiestap inzicht in de marges van de kinderopvangorganisaties. Hiermee konden we nagaan in hoeverre de hieruit volgende marges overeenkomen met de (ontwikkelingen in) marges die sectorbreed gelden.

Tijdens het validatieproces op geaggregeerd niveau zijn enkele belangrijke constateringen gedaan:

- Sommige organisaties hebben het aantal kinderen ingevuld in plaats van het aantal kinduren waardoor de kostprijzen per kinduur voor deze organisaties buitenproportioneel hoog uitkwamen.
- Voor organisaties met een jaaromzet van minder dan 3 miljoen euro. is het vaak onmogelijk om de personeelskosten uit te splitsen naar pedagogisch personeel en overig personeel. De totale personeelskosten zijn meestal ingevuld onder pedagogisch personeel.
- Bij organisaties met een jaaromzet van minder dan 3 miljoen euro. komen relatief vaker validatiemeldingen voor dan bij organisaties met een omzet van boven de 3 miljoen euro.
- Validatiemeldingen over te lage organisatiekosten komen relatief vaak voor bij organisaties met een omzet van minder dan 3 miljoen euro. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals het ontbreken van een hoofdkantoor of omdat alle personeelskosten onder het pedagogisch proces zijn ingevuld.
- Bij de validatiemeldingen over organisatiekosten die boven de grenswaarde zitten, gaat het meestal om organisaties met meer dan 3 miljoen euro omzet op jaarbasis.

3. *Verwerken validatiemeldingen*

Na het vaststellen van de validatiemeldingen hebben we als eerst organisaties benaderd die onwaarschijnlijk hoge dan wel lage tarieven hadden. Meestal kwam dit doordat er een incorrect aantal kinduren was ingevuld. Om in deze gevallen het aantal kinduren te imputeren is bij 33 organisaties de gemiddelde (of meest voorkomende) uurtarieven opgevraagd. Vervolgens is de omzet gedeeld door het gemiddelde uurtarief. Dit levert een inschatting van het aantal kinduren. Een enkele organisatie kon de uurtarieven voor 2023 niet aanleveren. Voor deze organisaties hebben we het tarief voor 2024 teruggerekend naar 2023-tarieven op basis van de Kostenprognose 2024 en 2025 van AYIT Consultancy.

Vervolgens is nagegaan of de kosten van het pedagogisch proces, huisvesting, activiteiten en voeding en vervoer goed waren ingevuld. Hier zijn per productieproces de opvallendste organisaties nader bekeken. In sommige gevallen waren de gegevens makkelijk te corrigeren, bijvoorbeeld als de gegevens uitgesplitst zijn naar product en het totaal ook is ingevuld. In situaties waar het minder duidelijk was of de gegevens foutief waren, is de betreffende organisaties gevraagd of de gegevens correct zijn. Bij enkele organisaties met relatief hoge kostprijzen voor peuteropvang is nagevraagd of zij de hoge kostprijzen herkennen en of zij redenen vermoeden waarom hun kostprijzen voor peuteropvang hoger zijn dan die van andere organisaties. In een aantal gevallen zijn op basis van deze navraag aangepaste gegevens met ons gedeeld.

Bijlage B.2 Kostprijsdata gastouderopvang

De dataverzamelingsprocedure voor de gastouderopvang wijkt af van die voor de kinderopvangorganisaties. De voornaamste reden hiervoor is dat gastouders hun financiële boekhouding vaak uitbesteden aan administratiekantoren. Het is daarom bij gastouders lastiger om direct te vragen naar hun financiële gegevens dan bij kinderopvangorganisaties. We hebben er daarom voor gekozen om deze informatie niet op te halen bij de gastouders zelf, maar via administratiekantoren die veel gastouders als klant hebben. Een bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat de administratiekantoren in relatief korte tijd voor een groot aantal gastouders min of meer uniforme data konden aanleveren. Dit betekent ook dat het veldwerk voor de gastouderopvang minder uitgebreid is geweest dan voor de kinderopvangorganisaties. Daarom bespreken we de methode van dataverzameling, het procesverloop en de validatie in één paragraaf.

We hebben drie administratiekantoren gevonden die financiële informatie over gastouders konden aanleveren. In totaal gaat het om gegevens van 122 gastouders, verspreid over het hele land. We hebben deze

administratiekantoren gevraagd om cijfers over het jaar 2023 aan te leveren, analoog aan de kostengegevens van de kinderopvangorganisaties. Begin december 2024 hebben we een invultool in conceptvorm uitgezet bij de administratiekantoren. Via een iteratief proces is in afstemming met de administratiekantoren de definitieve invultool tot stand gekomen. De gegevensuitwisseling vond plaats van begin januari tot begin februari. Na ontvangst van de gegevens hebben we een aantal validatiechecks uitgevoerd. Dit heeft bij één administratiekantoor geleid tot een aanpassing in het aantal gefactureerde kinduren.

Van 82 gastouders hebben we naast de financiële informatie ook gegevens ontvangen over het aantal directe en indirecte uren dat in 2023 is besteed aan de gastouderopvang. Van 96 gastouders hebben we ook het aantal kinduren dat in 2023 is gefactureerd. Het aantal observaties per kostensoort varieert omdat we niet voor alle gastouders informatie hebben over alle kostensoorten.[60] Dit komt doordat sommige kosten niet door alle gastouders worden gemaakt (bijvoorbeeld verzekeringskosten of pensioenopbouw) of omdat het administratiekantoor de betreffende kostensoort niet kon onderscheiden van andere kostensoorten. In laatstgenoemde geval zijn de geaggregeerde kosten geschaard onder een 'Overig'-categorie ('Overige huisvestigingskosten' of 'Overige vervoerskosten') of onder 'Organisatiekosten'.

De financiële gegevens die afkomstig zijn van de administratiekantoren bevatten niet alle relevante (economische) kosten van de gastouder. Zo hebben we wat betreft de huisvestingskosten enkel gegevens over de fiscaal aftrekbare kosten. Niet-fiscaal aftrekbare kosten, zoals extra energielasten, afschrijvingen op wasmachine, vaatwasser, etc., zitten hier niet in. In de analyses in de hoofdtekst hebben we ervoor gekozen om deze niet-fiscaal aftrekbare kosten toe te voegen middels een normering die ook is toegepast in het eerdere onderzoek naar kostprijzen in de gastouderopvang.[61] Ook ontbreken de zogenoemde 'opportuniteitskosten' van de bestede tijd aan de gastouderopvang. Deze tijd valt grotendeels onder het pedagogisch proces (de directe uren die de gastouder op de groep staat), maar ook onder de andere productieprocessen (de indirecte uren besteed aan schoonmaak, voorbereiding, opleidingen, etc.). Voor een deel van de gastouders hebben we van de administratiekantoren wel het *aantal* bestede uren ontvangen.

Om een beter zicht te krijgen op de bestede tijd van gastouders aan de opvangactiviteiten hebben we via brancheorganisatie Nysa een enquête uitgezet onder gastouders. Naast de ureninzet hebben we ook gevraagd naar enkele andere aspecten, zoals of de gastouder pensioen opbouwt of een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft. Uiteindelijk hebben we voor 142 respondenten informatie over hun tijdsbesteding ontvangen.

60 Merk op dat de ontbrekende waarden geen invloed hebben op de mediaan, het eerste kwartiel en het derde kwartiel.

61 Ayit Consultancy (2023), De kostprijs van de gastouderopvang.

Bijlage C Toepassing verdeelsleutels en normeringen

Dit onderzoek gaat uit van de feitelijke kostprijs. Voor een gedegen kostprijsbepaling naar productsoort zijn een aantal bewerkingen gedaan op de gegevens. Allereest betreft dit een verdeelsleutel van verschillende kostprijscomponenten naar productsoort. Daarnaast is er een normering toegepast voor de ureninzet van ondernemers.

Bijlage C.1 Verdeelsleutel

Kinderopvangorganisaties is gevraagd om hun kosten uit te splitsen naar drie productsoorten: dagopvang, buitenschoolse opvang (bso) en peuteropvang. In de praktijk blijkt het echter niet voor alle organisaties mogelijk om deze uitsplitsing volledig te maken. Dit hangt samen met de manier waarop de interne administratie is ingericht en met de wijze waarop verschillende kostensoorten worden geboekt. Voor deze organisaties is de mogelijkheid geboden om kosten op te geven die niet zijn onderverdeeld naar productsoort.

Om deze niet-gespecificeerde kosten toch op een consistente manier toe te wijzen is gebruikgemaakt van een verdeelsleutel. In de praktijk passen organisaties zelf ook verschillende verdeelsleutels toe, bijvoorbeeld op basis van kindplaatsen, omzet of andere maatstaven. In de invultool is gevraagd om aan te geven welke verdeelsleutel is toegepast.

Een groot deel van de organisaties heeft gebruikgemaakt van een directe toedeling waarbij bijvoorbeeld de kosten van het pedagogisch proces zijn verdeeld op basis van de feitelijke inzet van personeel per productsoort. De resultaten die in dit onderzoek zijn gepresenteerd, zijn gebaseerd op de verdeelsleutels die door de organisaties zelf zijn toegepast. Dit betekent dat een deel van de variatie in de kostprijzen mede wordt verklaard door verschillen in toegepaste verdeelmethoden.

Voor organisaties die hun kosten niet zelf hebben verdeeld over de productsoorten is aanvullend een verdeelsleutel door ons toegepast. Deze is gebaseerd op de groep organisaties die wél een directe verdeling heeft aangeleverd. Voor deze groep is per organisatie de verhouding tussen de kosten per productsoort berekend. Per productsoort is gekeken naar de totale kosten gedeeld door het aantal kinduren. Op basis hiervan is een gemiddelde verhouding van alle organisaties vastgesteld. Deze is vervolgens als verdeelsleutel toegepast op de organisaties zonder eigen uitsplitsing.

Als alternatieve benadering hebben we deze afgeleide verdeelsleutel ook toegepast op álle organisaties, dus inclusief de organisaties die eerder al een directe verdeling hadden opgegeven. Deze benadering wijkt af van de door de organisaties zelf gekozen verdeelmethode, maar zorgt er wel voor dat alle kosten op uniforme wijze worden toegedeeld aan de productsoorten. In dit rapport verwijzen we naar de *uniforme verdeling* wanneer resultaten zijn gebaseerd op deze uniforme verdeelsleutel. In alle andere gevallen baseren we de resultaten op de verdelingen van de organisaties zelf, met toepassing van de aanvullende verdeelsleutel uitsluitend wanneer een organisatie zelf geen uitsplitsing naar productsoort heeft gedaan.

Gezien de geringe verschillen tussen de scenario's, en met name de minimale afwijkingen tussen het ongewogen en het uniforme scenario, is ervoor gekozen om voor de verdere analyses in dit hoofdstuk uit te gaan van het

ongewogen scenario. Dit biedt een representatief en evenwichtig uitgangspunt voor het analyseren van de kostprijzen in de dagopvang. Daarnaast is er voor het verklaren van variatie in de kostprijzen, wat aan bod komt verder in dit hoofdstuk, geen inhoudelijke reden om de ene observatie zwaarder mee te wegen dan de andere.

Voor de organisatiekosten is een alternatieve verdeelsleutel toegepast. Hierbij is uitgegaan van de omzet per productsoort. Vervolgens is een weging toegepast van 1:1.1:1.3 staat tot peuteropvang: dagopvang: bso. Deze weging is toegepast omdat de organisatiekosten die behoren tot de bso worden onderschat. De omzet van de bso in relatie tot het aantal kinderen dat deelneemt is relatief laag. Voor dit aantal kinderen moeten wel veel administratieve taken worden verricht. Deze verdeelsleutel voor omzet is ook toegepast in het MK-onderzoek.

Bijlage C.2 Normeringen

IB-ondernemers (zoals eenmanszaken en vennootschappen onder firma) die eigenaar zijn van een kinderopvangorganisatie verrichten vaak zelf werkzaamheden binnen hun onderneming. Deze werkzaamheden variëren van inzet op de groep tot organisatorische en administratieve taken. Voor deze inzet wordt geen salaris uitgekeerd, aangezien de ondernemer inkomsten onttrekt in de vorm van winst uit de onderneming. Hierdoor blijft de ureninzet van IB-ondernemers bij een directe kostenanalyse onzichtbaar in de kostprijs.

Bij andere ondernemingsvormen, zoals besloten vennootschappen, geldt wel een verplichte salariscomponent. Zo is een directeur-grootaandeelhouder (dga) op basis van de gebruikelijkloonregeling verplicht zichzelf een loon toe te kennen van minimaal 51 duizend euro (2023). Indien een dga meewerkt op de groep, dan wordt dit loon zichtbaar in de loonkosten van de organisatie.

Dit verschil in behandeling leidt tot een vertekend en onderling niet-vergelijkbaar kostprijsbeeld tussen organisaties met verschillende rechtsvormen. Om een redelijke en uniforme kostprijsberekening mogelijk te maken is ervoor gekozen om ook de ureninzet van IB-ondernemers te waarderen.

Bijlage D Databewerkingen

Bijlage D.1 Operationalisering organisatiekenmerken

Globaal genomen hanteren we twee verschillende methoden om organisatiekenmerken te operationaliseren, zodat ze kunnen worden meegenomen in de statistische analyses. Ten eerste passen we de '30/70-methode' toe. Dat wil zeggen: we categoriseren naar organisaties die een aandeel hebben van minder dan 30 procent, 30 tot 70 procent en 70 procent of meer. Het gaat om de kenmerken:

- Randstad
- Wijken in goede buurten

Ten tweede hebben we voor een aantal kenmerken organisaties onderverdeeld op basis van of zij boven of onder de mediaan van het betreffende kenmerk liggen. Specifiek gaat het om de volgende kenmerken:

- VE (boven/onder 66%)
- Aandeel 0/1 kids (10%)
- Aandeel in eigendom (30%)
- Aandeel in scholen (30%)
- Aandeel verticale groepen (30%)
- Aandeel locaties met ten minste één overtreding (30%)

Eén uitzondering op bovengenoemde methoden is de operationalisering van stedelijkheid. Dit kenmerk betreft de gemiddelde stedelijkheid van alle locaties. Hiertoe gebruiken we de indeling van het CBS in drie categorieën: (i) minder dan 1000 adressen binnen een vierkante kilometer, (ii) 1000 tot 2500 adressen binnen een vierkante kilometer, (iii) meer dan 2500 adressen binnen een vierkante kilometer.

Bijlage D.2 Inclusiecriterium voor statistische analyses

Uit onze datavalidatie blijkt dat niet alle aangeleverde gegevens betrouwbaar zijn. Navraag bij organisatie heeft in een aantal gevallen aanpassing van data opgeleverd. In andere gevallen hebben we onrealistische data niet kunnen aanpassen. De beschrijvende analyses, waarbij we uitgaan van mediane waarden, zijn robuust voor dit soort uitschieters. De statistische analyses, waarbij elke geïncludeerde observatie even zwaar meeweegt, zijn dat niet. Daarom hebben we ervoor gekozen om bij de statistische analyses alleen de observaties mee te nemen die binnen de grenzen van ons validatiemodel vallen (zie ook Bijlage B), ook wel *data trimming* genoemd

Bijlage E Kenmerken op totaalniveau

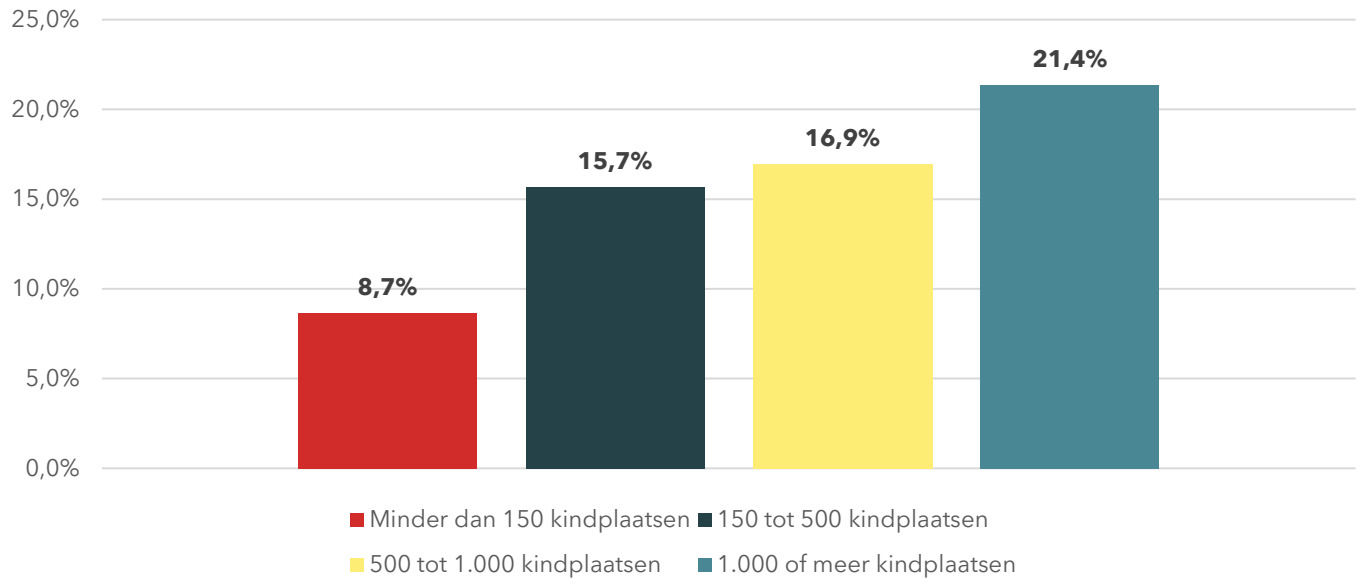
Deze bijlage laat de uitkomsten zien van kenmerken die niet zijn onderscheiden naar productsoort en daarom niet specifiek onder één hoofdstuk vallen. Indien relevant refereren we vanuit de verschillende hoofdstukken naar deze bijlage.

Op organisatieniveau is er ook een verband tussen omvang en organisatiekosten

Naarmate de omvang van een organisatie toeneemt, stijgt ook het aandeel van de organisatiekosten in de totale kosten. Het gaat hier om het aandeel organisatiekosten op het totaal aan kosten dat de organisatie maakt, van alle productsoorten gezamenlijk. Dit verband is zichtbaar binnen alle productsoorten en komt met name naar voren bij de dagopvang en de bso. Voor de organisatiekosten is gebruikgemaakt van een verdeelsleutel om deze toe te wijzen aan de verschillende productsoorten.

Figuur E.1 laat zien dat het verband tussen omvang en organisatiekosten ook opgaat op organisatieniveau, dus zonder toepassing van een verdeelsleutel. Bij het uitsplitsen naar productsoorten zijn via de verdeelsleutel relatief meer organisatiekosten toegerekend aan de bso dan aan de dagopvang en peuteropvang. Aan de peuteropvang is het kleinste aandeel organisatiekosten toegekend (zie Bijlage B). Dit kan van invloed zijn op de uitkomsten op productniveau.

Figuur E.1 Op organisatieniveau is er ook een verband tussen omvang en organisatiekosten



Bron: Data-uitvraag onder kinderopvangorganisaties, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

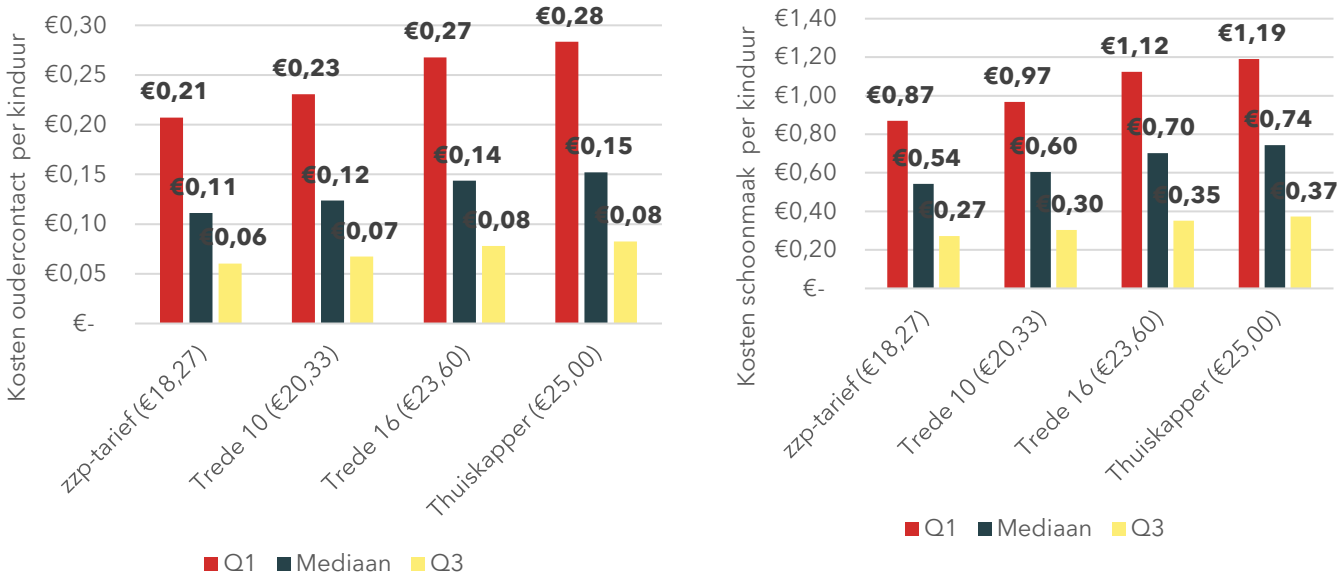
Bijlage F Aanvullende analyses voor de gastouderopvang

Deze bijlage bevat aanvullende gegevens en analyses voor de gastouderopvang. Achtereenvolgens gaat het om de verschillende vormen van indirecte ureninzet, de verschillende typen operationele kosten en een robuustheidsanalyse waarin gebruikgemaakt wordt van de ureninzet die uit de data van de administratiekantoren volgt.

Bijlage F.1 Vormen van indirecte ureninzet

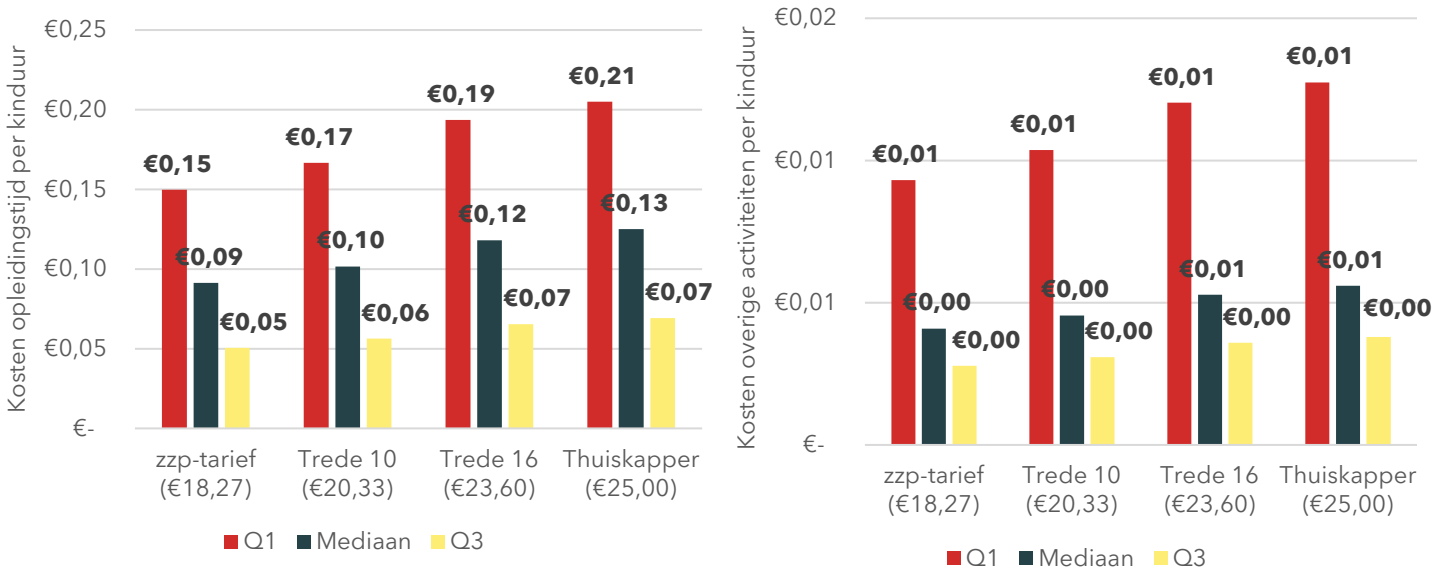
Figuur 8.2 in de hoofdtekst toont het aantal gefactureerde kinduren per indirect uur dat een gastouder besteedt aan de gastouderopvang. Het totaalaantal gefactureerde kinduren per indirect uur kunnen we vervolgens uitsplitsen naar aparte categorieën: (i) contact met ouders, (ii) schoonmaak, (iii) opleidingen en (iv) overige activiteiten. Door de indirecte ureninzet in deze categorieën op vier verschillende manieren te beprijzen, ontstaat inzicht in welke activiteiten een groter aandeel hebben in de totale kostprijs per gefactureerd kinduur. Hieruit volgt dat van deze categorieën schoonmaak de meeste tijd kost en de grootste kostenpost vormt binnen de indirecte ureninzet; zie ook Figuren F.1 en F.2.

Figuur F.1 Kosten indirecte ureninzet per kinduur; oudercontact (links) en schoonmaak (rechts)



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

Figuur F.2 Kosten indirecte ureninzet per kinduur: opleidingsuur (links) en overige activiteiten (rechts)



Bron: Data-uitvraag bij administratiekantoren en vragenlijst onder gastouders, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek

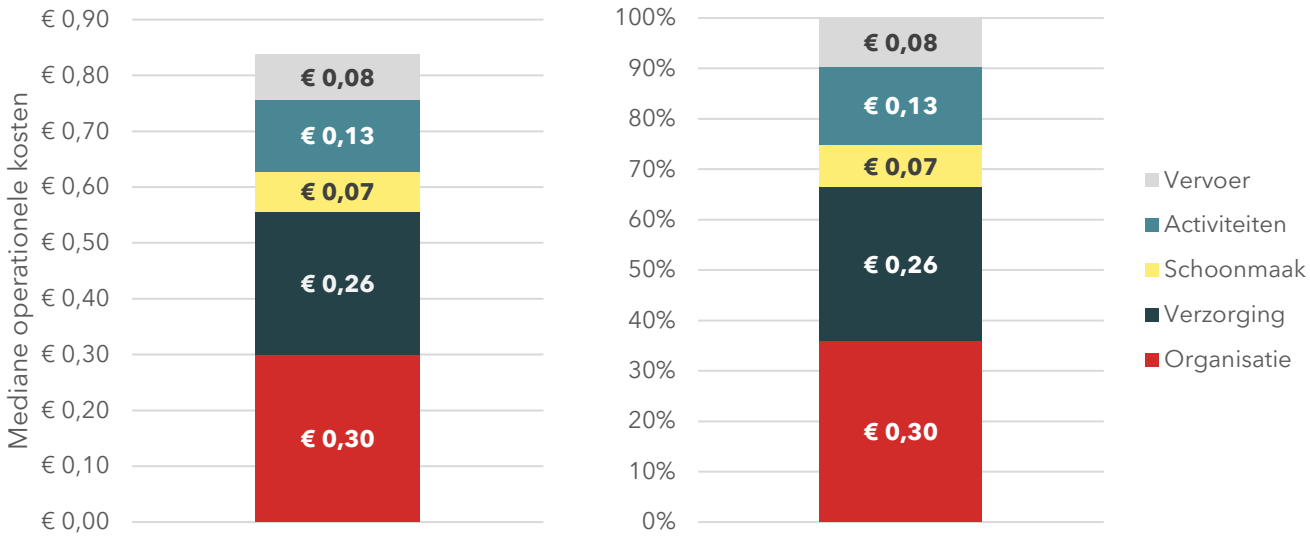
Bijlage F.2 Typen operationele kosten

In de invultool die door administratiekantoren is ingevuld, is er onderscheid gemaakt in de volgende soorten operationele kosten:

- Kosten voor externe inhuur achterwacht;
- Kosten voor verzekeringen (arbeidsongeschiktheid, ziekte, etc.);
- Kosten voor pensioenopbouw;
- Huisvestingskosten (o.a. huur en overige kosten zoals energie, gas, water, afvalverwerking en verzekeringen);
- Schoonmaakkosten;
- Kosten voor onderhoud;
- Kosten voor activiteiten (zoals speelgoed, spelmateriaal en uitstapjes);
- Kosten voor voeding en verzorging;
- Kosten voor vervoer (kosten van vervoermiddelen inclusief afschrijvingen, onderhoud, verzekeringen en brandstof en overige kosten);
- Organisatiekosten zoals kosten voor leges en VOG, accountantskosten, abonnementskosten, reclamekosten, verzekeringen, opleidingskosten, etc.

Figuur F.3 toont hoe de totale operationele kosten zijn opgebouwd uit deze verschillende kostensoorten. Hieruit blijkt dat organisatiekosten, verzorging en activiteiten de voornaamste kostenposten zijn.

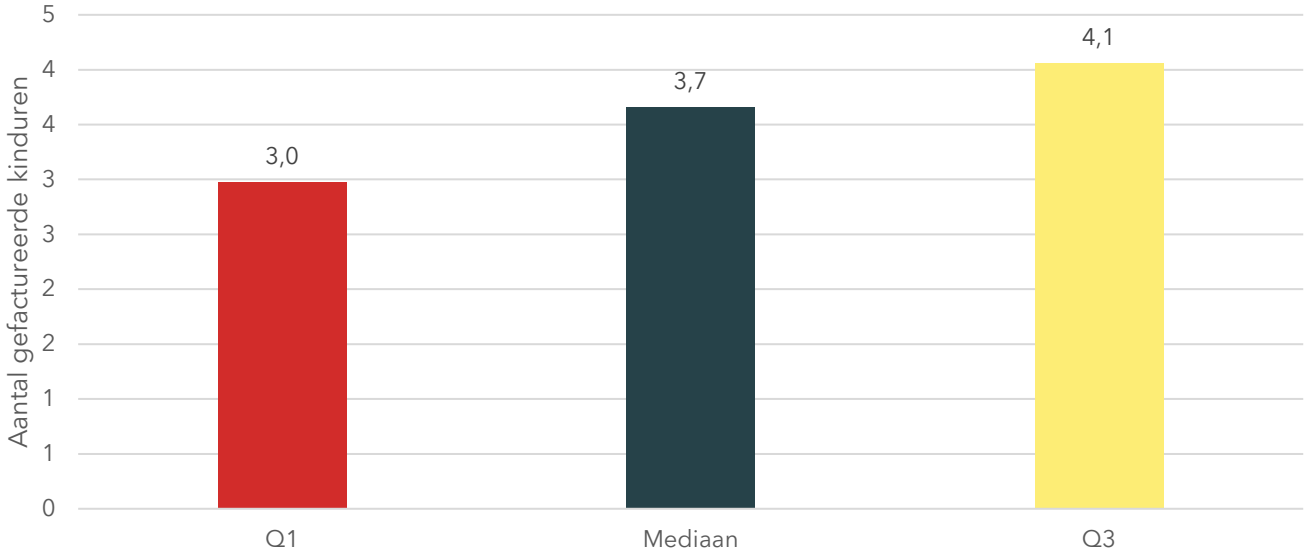
Figuur F.3 Opbouw van operationele kosten per kinduur



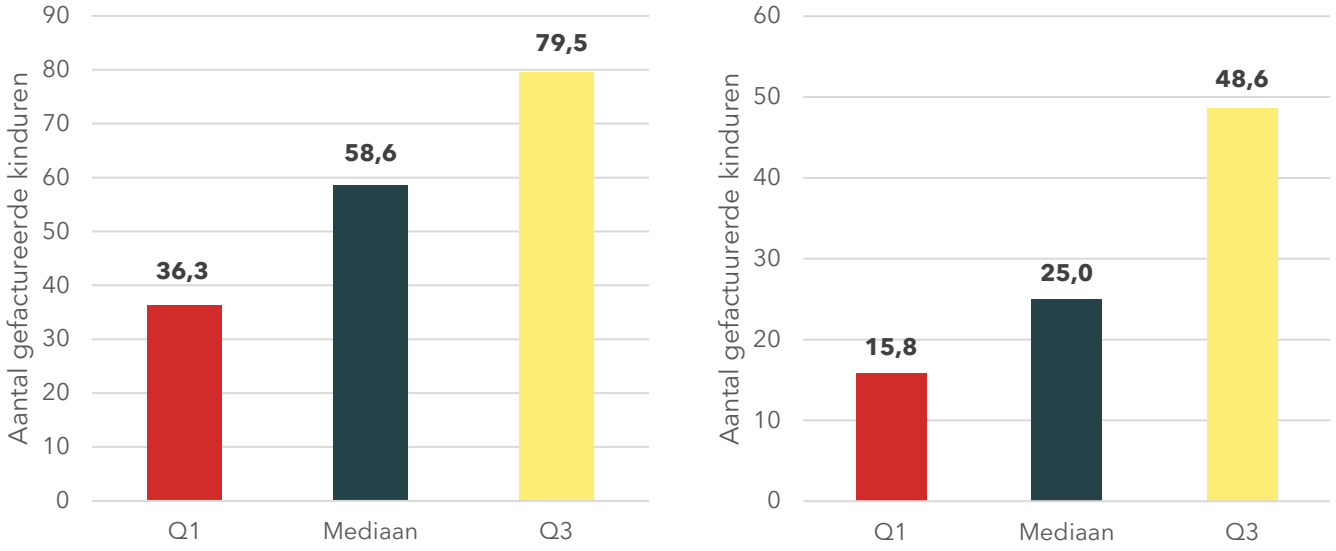
Bijlage F.3 Ureninzet op basis van data administratiekantoren

In Hoofdstuk 8 hebben we kostprijzen van gastouders berekend op basis van de ureninzet die gastouders zelf in de enquête hebben opgegeven. Een alternatieve bron voor de ureninzet zijn de data van de administratiekantoren die voor (een andere set van) 96 gastouders deze informatie bevatten. Als robuustheidsanalyse berekenen we in deze bijlage de kostprijzen als we voor de ureninzet gebruikmaken van de gegevens van de administratiekantoren. Allereerst tonen Figuur F.4 en Figuur F.5 respectievelijk het aantal gefactureerde kinduren per direct uur en per indirect uur. Vervolgens geeft Tabel F.1 de opbouw en spreiding weer van de kostprijzen berekend aan de hand van verschillende uurtarieven. De directe uren (P-factor) zijn berekend met de gegevens verkregen van de administratiebureaus. De indirecte ureninzet is wel op basis van de enquêtegegevens, omdat de indirecte uren niet compleet in de data van de administratiekantoren zijn opgenomen.

Figuur F.4 Aantal gefactureerde kinduren per direct uur (opvang) besteed door gastouder, P- factor, op basis van gegevens administratiebureaus



Figuur F.5 Aantal gefactureerde kinduren per uur schoonmaak (links) en per uur overige activiteiten (rechts).



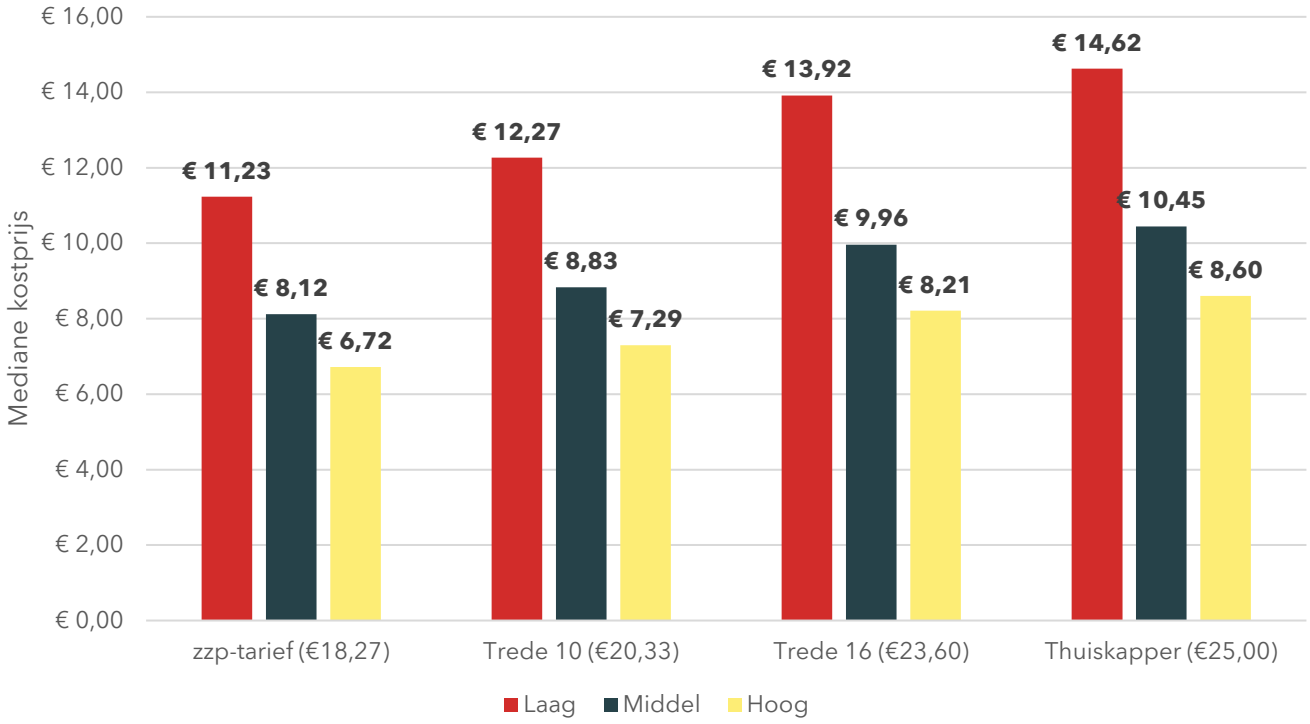
Tabel F.1 Opbouw en spreiding kostprijzen a.d.h.v. verschillende uurtarieven voor directe en indirecte uren besteed door gastouder. Directe uren op basis van gegevens administratiekantoren.

Uurtarief	Q1	Mediaan	Q3
Minimum zzp-tarief (€ 18,27)			
Directe uren	€ 4,50	€ 4,99	€ 6,13
Indirecte uren	€ 0,44	€ 0,80	€ 1,38
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 6,51**	**€ 7,57**	**€ 9,53**
Gastouder in loondienst (Trede 10, april 2023) incl. 30% werkgeverslasten (€ 20,33)			
Directe uren	€ 5,01	€ 5,56	€ 6,83
Indirecte uren	€ 0,49	€ 0,89	€ 1,38
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur (incl. GOB)	**€ 7,07**	**€ 8,23**	**€ 10,37**

Gemiddelde schaling PM'er (Trede 16, april 2023) incl. 30% werkgeverslasten (€ 23,60)			
Directe uren	€ 5,82	€ 6,45	€ 7,92
Indirecte uren	€ 0,56	€ 0,89	€ 1,78
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur	**€ 7,96**	**€ 9,26**	**€ 11,72**
Thuiskapper zzp'er (€ 25,00 excl. btw)			
Directe uren	€ 6,16	€ 6,83	€ 8,39
Indirecte uren	€ 0,60	€ 1,09	€ 1,89
Totale operationele kosten	€ 0,58	€ 0,79	€ 1,02
Niet-aftrekbare kosten	€ 0,11	€ 0,11	€ 0,11
Kosten gastouderbureau	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,88
Totale kosten per kinduur	**€ 8,33**	**€ 9,71**	**€ 12,29**

Tot slot toont Figuur F.6 de verschillende mediane kostprijzen per categorie (Laag, Middel, Hoog). Voor de berekening van de directe ureninzet (P-factor) is gebruikgemaakt van de gegevens van de administratiekantoren. De berekening van de indirecte uren is daarentegen gebaseerd op enquêtegegevens, omdat de administratieve bronnen onvoldoende specifiek waren om deze component betrouwbaar vast te stellen.

Figuur F.6 Mediane kostprijs uitgesplist naar totaalaantal gefactureerde kinduren, directe ureninzet uit gegevens van administratiebureaus.



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2025-128
ISBN 978-90-5220-572-4

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl