

Verwachte kosten verandering baby-norm kinderopvang



Amsterdam, maart 2018
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Verwachte kosten verandering baby-norm kinderopvang

Lucy Kok
Tom Smits
Robert Scholte



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

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

SEO-rapport nr. 2018-21

ISBN 978-90-6733-911-7

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 © 2018 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

Samenvatting

De verandering van de beroepskracht-kindratio voor baby's leidt naar verwachting tot een kostenstijging van 4,6 procent voor de dagopvang. Voor de dagopvang exclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen gaat het om een kostenstijging van 4,7 procent.

Per 1 januari 2019 zal de beroepskracht-kindratio (BKR) voor de opvang van baby's in de dagopvang veranderen van één beroepskracht op vier baby's naar één beroepskracht op drie baby's. Dit brengt naar verwachting extra kosten met zich mee voor kinderopvangorganisaties. De vraag aan SEO Economisch Onderzoek was te berekenen hoe hoog de verwachte kostenstijging is.

Het onderzoek is simultaan verricht met een nulmeting van een monitor van de kostprijsonwikkeling van kinderopvang. Voor beide onderzoeken is een enquête uitgezet onder kinderopvangorganisaties. De verwachte kostprijsstijging is berekend op basis van de enquête en een door SEO ontwikkeld kostprijsmodel. Het model berekent hoeveel beroepskrachten er nodig zijn bij een gegeven aantal kinderen van verschillende leeftijden en gegeven de beroepskracht-kindratio's in de oude en de nieuwe situatie.

Om de kostenstijging door de nieuwe baby-norm te berekenen is eerst de optimale groepssamenstelling berekend gegeven de huidige BKR. Vervolgens is de optimale groepssamenstelling berekend op basis van de nieuwe BKR. Het verschil in kosten tussen deze twee situaties is toe te rekenen aan de verandering van de BKR.

De berekeningen zijn uitgevoerd voor de hele dagopvang en voor de dagopvang exclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen. Hierdoor is 12 procent van de locaties (vooral kleine locaties) buiten beschouwing gelaten. De kosten van deze locaties stijgen niet door de nieuwe baby-norm.

Ruimte in de bezetting in de berekening buiten beschouwing gelaten

Het kostprijsmodel minimaliseert het aantal pedagogisch medewerkers bij toepassing van de BKR bij een gegeven aantal kinderen van verschillende leeftijden. Het model houdt daarbij geen rekening met verschillende randvoorwaarden zoals stamgroepen, vaste gezichtencriterium, 3-uursregeling, frictieleegstand en fluctuaties in de gemiddelde bezettingsgraad. Om een zo zuiver mogelijke vergelijking te maken is daarom zowel bij toepassing van de huidige als de nieuwe BKR uitgegaan van het minimale aantal pedagogisch medewerkers dat volgens het model nodig is. Het idee is dat door deze benadering het effect van randvoorwaarden, frictieleegstand en fluctuaties in de gemiddelde bezettingsgraad buiten beschouwing wordt gelaten.

Kostenstijging door nieuwe baby-norm gemiddeld 4,6 procent

Wanneer bij de huidige groepsindeling de nieuwe baby-norm wordt ingevoerd en vervolgens het aantal pedagogisch medewerkers wordt geminimaliseerd dan stijgen de kosten met 4,6 procent ten opzichte van de huidige situatie waarin de kosten zijn geminimaliseerd. Deze berekening gaat ervan uit dat in de nieuwe situatie de optimalisatie van het aantal pedagogisch medewerkers op dezelfde manier gebeurt als in de huidige situatie. Oftewel: de ruimte in de bezetting vanwege niet-optimale

keuzes vanwege pedagogisch beleid, frictieleegstand en fluctuaties in de gemiddelde bezettingsgraad blijft buiten beschouwing.

Wanneer geharmoniseerde peuterspeelzalen niet worden meegenomen in de berekening dan is de kostenstijging door de nieuwe baby-norm 4,7 procent.

Kleine organisaties vaker hoge kostenstijging

Er zijn grote verschillen binnen grootteklassen. Een deel van de organisaties ervaart helemaal geen kostenstijging door de nieuwe baby-norm. Een ander deel van de organisaties ervaart juist zeer grote kostenstijgingen, van meer dan 10 procent. Vooral binnen de groep kleine organisaties zijn de verschillen groot, omdat zij minder mogelijkheden hebben de groepsindeling aan te passen. Van de kleine organisaties heeft 35 procent volgens de schattingen geen kostenstijging, 40 procent een verwachte stijging van minder dan 10 procent en 25 procent een verwachte kostenstijging van meer dan 10 procent. Van de middelgrote en grote organisaties heeft 14 procent geen kostenstijging, 72 procent een kostenstijging van minder dan 10 procent en 14 procent een verwachte kostenstijging van meer dan 10 procent.

In totaal treedt bij ongeveer 570 van de 2.424 organisaties in Nederland met dagopvang een verwachte kostenstijging van de dagopvang op van 10 procent of meer. Het gaat om ongeveer 530 kleine organisaties (met minder dan zes locaties) en 40 grote en middelgrote organisaties. Er worden meer kleine organisaties geraakt, omdat bijna 90 procent van de kinderopvangorganisaties klein is. Bovendien hebben kleine organisaties vaker een verwachte kostenstijging van 10 procent of meer dan grote organisaties.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Mogelijke optimalisaties	3
3	Effect verandering BKR op de kostprijs	7
Bijlage A	Beroepskracht-kindratio	13
Bijlage B	Enquête.....	15
Bijlage C	Toelichting analyses	19

1 Inleiding

Per 1 januari 2019 zal de beroepskracht-kindratio voor de opvang van baby's in de dagopvang veranderen. Welke kosten brengt dit met zich mee voor kinderopvangorganisaties?

Aanleiding en onderzoeksvraag

In 2016 is het bestuurlijk akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (hierna: IKK) gesloten met de kinderopvangbranche en andere belangenvertegenwoordigers. Eén van de in het IKK voorgenomen kwaliteitsmaatregelen is om de beroepskracht-kindratio voor de opvang van baby's in de dagopvang aan te scherpen van één beroepskracht op vier baby's naar één beroepskracht op drie baby's. Daardoor ontstaat er meer ruimte voor beroepskrachten om baby's de gewenste verzorging en aandacht te geven. Deze maatregel zal per 1 januari 2019 in werking treden.

De aanbieders van kinderopvang verwachten dat de kosten die gepaard gaan met deze maatregel groter zullen zijn dan de kostenstijging waarmee rekening is gehouden door het ministerie van SZW (€ 83 miljoen op basis van cijfers 2015). Het beschikbaar gestelde budget wordt gebruikt om de maximum uurprijs van dagopvang te verhogen. Om tegemoet te komen aan de signalen van de aanbieders heeft de Minister toegezegd een ex-ante onderzoek te laten uitvoeren naar de verwachte effecten van de aangescherpte beroepskracht-kindratio (BKR) in de dagopvang.¹

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de effecten van de aangescherpte beroepskracht-kindratio in de dagopvang te onderzoeken. Doel is om voorafgaand aan de invoering van de beleidswijziging inzicht te krijgen in de verwachte procentuele kostprijsmutatie van de maatregel. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de korte- en middellange termijn en verschillende optimalisatiemogelijkheden op het niveau van kinderopvanglocaties, kinderopvangorganisaties en op landelijk niveau.

Onderzoekopzet

Het onderzoek is simultaan verricht met een nulmeting van een monitor van de kostprijsontwikkeling van kinderopvang. Doel van de monitor is om ook in de toekomst effecten van beleid op de kostprijs te meten. In het kader van beide onderzoeken is een enquête uitgezet onder 5.000 kinderopvanglocaties. Deze enquête is in de periode 22 november-8 december 2017 door 532 locaties ingevuld. De analyse is verricht op 285 locaties met uitsluitend dagopvang en waarvan de financiële gegevens op locatieniveau of organisatieniveau bekend waren. De berekeningen zijn ook uitgevoerd voor de dagopvang exclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen. Hierdoor zijn 35 locaties (waarvan 32 kleine locaties) buiten beschouwing gelaten. De kosten van deze locaties stijgen niet door de nieuwe baby-norm.

Deze enquête levert voor dit deel van het onderzoek de volgende relevante informatie op:

- personeelslasten en totale lasten van de organisatie in 2016;

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/16/kamerbrief-over-harmonisatie-innovatie-en-kwaliteit-kinderopvang-ikk>

- het aantal groepen, aantal beroepskrachten en het aantal kinderen uitgesplitst naar leeftijd en groep van de locatie op verschillende dagdelen in de week in november 2017;
- informatie over het pedagogisch beleid van de locatie ten aanzien van het indelen van de groepen;
- informatie over verwachte maatregelen die locaties verwachten te nemen wanneer de nieuwe BKR wordt ingevoerd.

Bijlage B bevat de onderwerpen in de enquête en een overzicht van de respons. Daarnaast heeft het ministerie van SZW een databestand aangeleverd aan SEO met op locatieniveau informatie over het aantal kinduren per jaar, verdeeld naar de leeftijd van de kinderen. Deze gegevens zijn afkomstig van de belastingdienst.

Op basis van de data in de enquête is een kostprijsmodel opgesteld (zie bijlage B). Het model berekent hoeveel pedagogisch medewerkers er nodig zijn bij een gegeven aantal kinderen van verschillende leeftijden en gegeven de beroepskracht-kindratio's (zie bijlage A). Het kostprijsmodel is een "bottom-up" model waarin aan de hand van kenmerken van de kinderopvang, zoals het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen, aantal vestigingen e.d. de kostprijs per uur per locatie wordt berekend. Het model berekent de verandering van de personeelskosten van de beroepskrachten per locatie door het aantal beroepskrachten te minimaliseren, gegeven de leeftijdsamenstelling van de kinderen en de geldende BKR. Daarbij wordt rekening gehouden met de restricties die gelden (de voetnoten bij de tabel). Met dit model is doorgerekend hoeveel beroepskrachten nu nodig zijn en hoeveel er nodig zijn als de BKR voor baby's van één op vier naar één op drie gaat.

De resultaten worden steeds gepresenteerd naar omvang van de locatie en omvang van de organisatie. Locaties zijn ingedeeld op basis van het aantal kinderen op het drukste dagdeel:

- klein: 1-16 kinderen;
- middelgroot: 17-40 kinderen;
- groot: meer dan 40 kinderen.

Organisaties zijn ingedeeld op basis van het aantal locaties:

- klein: 1-5 locaties;
- middelgroot: 6-50 locaties;
- groot: 50 of meer locaties.

Bijlage B bevat informatie over de grootteverdeling van locaties en organisaties in de steekproef ten opzichte van de landelijke verdeling. Deze bijlage laat ook de leeftijdsverdeling zien in de steekproef en landelijk.

Er is een gevoeligheidsanalyse verricht op alle 355 locaties in de steekproef met uitsluitend dagopvang, inclusief de locaties zonder kostengegevens. Voor deze locaties is niet de kostenstijging berekend, maar wel de toename van het aantal pedagogisch medewerkers als gevolg van de nieuwe baby-norm. De resultaten komen overeen met de resultaten op basis van 285 locaties.

2 Mogelijke optimalisaties

De belangrijkste overwegingen om te kiezen voor de huidige groepsindeling zijn pedagogische overwegingen. Bij verandering van de baby-norm overweegt 73 procent van de locaties een beperkte wijziging van de indeling van de groepen.

Huidige groepsindeling

In de praktijk blijken pedagogische overwegingen zoals om kinderen niet te veel te laten wisselen van groep voor locaties de belangrijkste overwegingen bij het indelen van de groepen. Het minimaliseren van het aantal pedagogisch medewerkers wordt door 78 procent van de locaties genoemd als belangrijke overweging bij het indelen van de groepen. Voor kleine locaties en middelgrote locaties is dit minder van belang dan voor grotere locaties, mogelijk omdat er bij een beperkt aantal groepen niet veel keuze is bij het indelen van de groepen.

Tabel 2.1 Pedagogische overwegingen belangrijkst bij indelen groepen

% dat antwoordt redelijk en zeer belangrijk	Totaal	Omvang locatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Minimaliseren aantal pedagogisch medewerkers	78%	67%	80%	81%
Wensen en voorkeuren ouders	88%	85%	89%	87%
Kinderen niet te veel wisselen van groep	95%	92%	96%	94%
Pedagogische overwegingen	100%	98%	100%	100%
Aantal locaties	285	101	130	54

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Locaties verschillen in de mate waarin ze verticale (verschillende leeftijden) of horizontale groepen goed vinden voor de kinderen. Sommige vinden een mix van verschillende leeftijden goed voor het kind, terwijl andere vinden dat het juist goed is dat de kinderen in de groep dezelfde leeftijd hebben zodat ze in dezelfde ontwikkelingsfase zitten. Leeftijd is dus een belangrijke overweging bij het samenstellen van groepen. Daarnaast wordt ook een goede verhouding tussen jongens en meisjes genoemd.

Andere genoemde overwegingen zijn:

- in groep mix van makkelijke en moeilijke kinderen;
- broertjes, zusjes en vriendjes bij elkaar;
- groepsstabiliteit;
- kinderen bij de eigen mentor.

Aanpassing groepsindeling

Kinderopvanglocaties kunnen de kosten van de nieuwe baby-norm verminderen door bijvoorbeeld de groepsindeling te wijzigen. Van alle locaties had 94 procent al nagedacht over aanpassingen in beleid naar aanleiding van de nieuwe baby-norm.

Onderstaande tabel bevat de maatregelen die locaties overwegen. 80 procent van de locaties acht het waarschijnlijk dat ze meer pedagogisch medewerkers gaan inzetten en 52 procent verwacht de

gemiddelde groepsgrootte met 0-jarigen te verkleinen. Deze maatregelen leiden niet tot een kostenvermindering, maar zijn het gevolg van de verandering van de baby-norm. Kleine locaties verwachten in mindere mate dat zij meer beroepskrachten gaan inzetten, vermoedelijk omdat er nog ruimte is binnen de huidige indeling voor een aanpassing van de baby-norm. Ook het aanpassen van de groepsgrootte noemen kleine locaties minder vaak, omdat zij daar de mogelijkheden niet toe hebben.

De meest genoemde maatregelen die de kosten verminderen zijn het doorvoeren van een kleine verandering in de groepsindeling (73 procent), vaker verticale groepen maken (44 procent), en de gemiddelde doorstroomleeftijd naar een groep met oudere kinderen aanpassen (42 procent). Deze opties kunnen ervoor zorgen dat de pedagogisch medewerkers efficiënter worden ingezet. Het volledig opnieuw indelen van de groepen, wordt door 35 procent van de locaties overwogen. Dit druipt in tegen andere overwegingen die locaties belangrijk vinden bij het indelen van groepen, zoals de wensen van ouders, en de wens kinderen niet teveel te laten wisselen van groep. 16 procent van de respondenten noemt de optie 0-jarigen op de wachtlijst zetten waarschijnlijk. Dit leidt tot een kostenbesparing omdat het aandeel 0-jarigen afneemt, maar zorgt op termijn voor minder oudere kinderen in de kinderopvang, waardoor het aandeel 0-jarigen weer stijgt. Kleine locaties verwachten minder vaak kostenbesparende maatregelen te nemen dan middelgrote en grote locaties, vermoedelijk omdat ze minder mogelijkheden hebben om groepen te wijzigen. Het aantal baby's verminderen noemen kleine locaties wel ongeveer even vaak als middelgrote en grote locaties.

Tabel 2.2 80 procent locaties verwacht extra pedagogisch medewerkers te gaan inzetten bij invoering nieuwe baby-norm

% waarschijnlijk wel	Totaal	Omvang locatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Inzetten extra beroepskrachten	80%	57%	83%	85%
Kleine veranderingen in de groepsindeling	73%	44%	77%	79%
Gemiddelde groepsgrootte met 0-jarigen verkleinen	52%	34%	55%	56%
Vaker verticale groepen in plaats van horizontale	44%	44%	51%	36%
Gemiddelde doorstroomleeftijd naar groep met oudere kinderen aanpassen	42%	25%	46%	43%
Vaker horizontale groepen in plaats van verticale	35%	20%	35%	41%
Groepen volledig opnieuw indelen	35%	10%	45%	31%
0-jarigen op de wachtlijst zetten als groepen vol zijn	16%	15%	22%	11%
Oudere kinderen op de wachtlijst zetten als groepen vol zijn	2%	2%	3%	2%
Aantal locaties	285	101	130	54

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Naast de maatregelen in Tabel 2.2 noemen locaties nog de volgende maatregelen:

- kinderen op andere dagen inplannen;
- openen van een extra groep;
- bezuinigen op extra's voor ouders en kinderen;
- aanname leeftijd baby's verhogen met een aantal maanden;
- vaker inzetten groepshulp of stagiair.

Locaties verwachten belemmeringen bij het invoeren van de nieuwe baby-norm. De belangrijkste belemmering die ze verwachten is het strengere beleid ten aanzien van vaste gezichten in het IKK.

Hierdoor wordt het moeilijker kinderen te schuiven tussen groepen om de kosten te beperken. Daarnaast is het niet kunnen aantrekken van geschikte pedagogisch medewerkers een belangrijke belemmering, maar dit hangt niet samen met de mogelijkheden tot kostenbeperking. Verder vormen de wensen en voorkeuren van ouders en pedagogische overwegingen een veel genoemde belemmering voor het anders indelen van de groepen. Iets minder vaak worden genoemd de huidige indeling van de ruimtes en het aantal beschikbare vierkante meters. Voor een extra groep moet soms worden verbouwd of bijgebouwd. Dit kan niet altijd.

Tabel 2.3 Strenger beleid ten aanzien van vaste gezichten meest genoemde belemmering bij invoering nieuwe baby-norm

% waarschijnlijk wel	Totaal	Omvang locatie			Omvang organisatie		
		Klein	Middel-groot	Groot	Klein	Middel-groot	Groot
Strenger beleid ten aanzien van vaste gezichten in IKK	72%	54%	71%	78%	68%	85%	61%
Het niet voorhanden zijn van geschikte pedagogisch medewerkers	63%	39%	65%	67%	49%	75%	72%
Wensen en voorkeuren ouders	54%	39%	49%	65%	47%	73%	45%
Pedagogische overwegingen	54%	36%	55%	59%	54%	65%	40%
De huidige indeling van de ruimtes binnen de locatie	49%	35%	51%	51%	38%	66%	49%
Het aantal beschikbare m2	43%	32%	46%	42%	31%	68%	34%
Aantal locaties	285	101	130	54	136	86	63

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Overige beperkingen die respondenten noemen zijn dat het nog lastiger wordt om de 3-uursregeling te handhaven, in combinatie met regels voor vaste gezichten. Ook de regelgeving met betrekking tot stamgroepen wordt als een extra belemmering genoemd en dat het moeilijker wordt om genoeg EHBO'ers gedurende de dag te waarborgen.

3 Effect verandering BKR op de kostprijs

De kosten van de dagopvang stijgen met 4,6 procent door verandering van de baby-norm in de dagopvang. Exclusief peuterspeelzalen stijgen de kosten met 4,7 procent.

De gevolgen van de nieuwe baby-norm zijn doorgerekend met een kostprijsmodel. Het model bevat per locatie de groepssamenstelling en het aantal pedagogisch medewerkers op een druk (maandag, dinsdag en donderdag) en minder druk dagdeel (woensdag en vrijdag). Elke locatie heeft in de enquête voor één druk en één rustig dagdeel de gegevens over de leeftijdssamenstelling van de kinderen en het aantal pedagogisch medewerkers ingevuld. Het dagdeel varieerde tussen locaties, dus sommige locaties werden gevraagd voor een druk dagdeel de dinsdagmiddag in te vullen, andere de maandagochtend etc. Daardoor bevat het databestand waarnemingen voor alle zes drukke dagdelen en alle vier rustige dagdelen. Bij de berekeningen zijn de drukke dagdelen zwaarder gewogen omdat er meer drukke dan rustige dagdelen zijn.

Om het effect van de verandering van de baby-norm op de kostprijs voor dagopvang te berekenen is eerst in de huidige situatie het aantal beroepskrachten geminimaliseerd op basis van de huidige BKR. Vervolgens is berekend hoe groot de kostenstijging is wanneer bij de huidige groepsindeling de nieuwe baby-norm wordt ingevoerd en vervolgens het aantal pedagogisch medewerkers wordt geminimaliseerd. In beide gevallen is het aantal kinderen en het aantal groepen per dagdeel per locatie constant gehouden. Aanvullend is gekeken welke extra kostenbesparing kan worden behaald door minder baby's aan te nemen.

Door de kostenstijging als gevolg van de verandering van de BKR te baseren op het minimale aantal pedagogisch medewerkers volgens de huidige BKR en de nieuwe BKR wordt geabstraheerd van de ruimte die nu bestaat in de bezetting als gevolg van randvoorwaarden, frictieleegstand en wisselingen in de bezetting door afname of toename van de vraag. Daarmee wordt verondersteld dat de ruimte in de bezetting voor en na wijziging van de BKR gelijk blijft. Na invoering van de nieuwe baby-norm zullen locaties opnieuw gaan optimaliseren, en worden daarmee geconfronteerd met dezelfde beperkingen als onder de huidige BKR.

De kostenstijging is berekend door de toename van het aantal pedagogisch medewerkers te vermenigvuldigen met het aandeel pedagogisch medewerkers in de totale kosten van de betreffende organisatie, zie onderstaande tabel. De personeelskosten bedragen gemiddeld 72 procent van de totale kosten volgens de gegevens in de enquête. Volgens de meest recente gegevens van het CBS over het jaar 2015 bedragen deze kosten 70 procent van de totale kosten.² Het verschil tussen kleine en grote organisaties is klein. Het aandeel beroepskrachten in de totale personeelslasten was gemiddeld 84 procent. Ook dit percentage verschilt niet sterk tussen organisaties van verschillende omvang. In de berekeningen is voor alle locaties uitgegaan van het aandeel groepsgebonden personeelskosten in de totale kosten op organisatieniveau, omdat de financiële gegevens op organisatieniveau betrouwbaarder waren dan de financiële gegevens op locatieniveau.

² www.cbs.nl: Statistiek Welzijnswerk, maatschappelijk werk en kinderopvang; financiën en personeel

Tabel 3.1 Kosten beroepskrachten bedragen 60 procent van totale kosten

	Totaal	Omvang organisatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Personeelskosten als % totale kosten (A)	72%	72%	72%	71%
Beroepskrachten als % personeelskosten (B)	84%	84%	84%	83%
Beroepskrachten als % totale kosten (A x B)	60%	60%	61%	59%
Aantal locaties	285	136	86	63

Bron: SEO-enquête kinderopvang

De kostenstijging is berekend op locaties met dagopvang, inclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen. Geharmoniseerde peuterspeelzalen zijn inbegrepen omdat ze onder de dagopvang met kinderopvangtoeslag vallen. Het maximumuurtarief geldt ook voor de kinderen in de geharmoniseerde peuterspeelzaal. Omdat de resultaten van het onderzoek gebruikt worden om te beoordelen of het maximumuurtarief van de dagopvang moet worden aangepast zijn de geharmoniseerde peuterspeelzalen meegenomen in de berekening. Daarnaast is een gevoeligheidsanalyse verricht waarbij de peuterspeelzalen buiten beschouwing zijn gelaten. De gemiddelde kostenstijging is dan iets hoger omdat de kosten van peuterspeelzalen niet stijgen door de nieuwe baby-norm.

Ruimte in de bezetting als geen rekening wordt gehouden met randvoorwaarden

Kinderopvangorganisaties optimaliseren de groepsindeling onder een aantal randvoorwaarden. Zo vermindert wetgeving rondom stamgroepen de mogelijkheden het aantal leidsters te verminderen. Ook beperkingen in de indeling van de ruimte kunnen een rol spelen. Het kostprijsmodel houdt geen rekening met deze factoren, waardoor het berekende aantal pedagogisch medewerkers volgens het model lager is dan in werkelijkheid. Ook houdt het model geen rekening met ruimte in de bezetting die ontstaat omdat er frictie is tussen in- en uitstroom van kinderen of door fluctuaties in de bezettingsgraad door vraaguitval of –toename.

Door deze factoren is er een verschil in de huidige situatie tussen het feitelijk aantal pedagogisch medewerkers en het aantal pedagogisch medewerkers dat volgens het model minimaal nodig is. Het kostprijsmodel laat zien dat (zonder rekening te houden met beperkende randvoorwaarden in de huidige situatie) 3,9 procent minder pedagogisch medewerkers nodig zijn en de kosten 2,2 procent lager zouden uitvallen (zie Tabel 3.2). De door het model berekende ruimte is groter bij middelgrote en grote locaties. Kleine locaties hebben minder ruimte, omdat zij vaak maar één of twee groepen hebben.

Tabel 3.2 Mogelijke besparing op beroepskrachten in de huidige situatie 2,2 procent

	Totaal	Omvang locatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Afname kosten (%)	-2,2%	-0,9%	-3,2%	-2,2%
Aantal locaties	285	101	130	54

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Berekend is het verschil tussen het huidige aantal beroepskrachten en het aantal beroepskrachten dat minimaal nodig is bij de huidige BKR. Daartoe zijn per locatie kinderen verschoven tussen groepen. binnen dagdelen. Het aantal groepen is niet gewijzigd.

Nieuwe baby-norm leidt tot een kostenstijging van gemiddeld 4,6 procent

Onderstaande figuur laat zien dat de nieuwe baby-norm leidt tot een kostenstijging met 4,6 procent. Eerst is in de huidige situatie met de huidige BKR de ruimte uit de bezetting gehaald door de groepen opnieuw in te delen. De kosten dalen dan met 2,2 procent. De kosten bedragen dan 97,8 procent van de huidige kosten.

Vervolgens is, uitgaande van de nieuwe BKR, dezelfde berekening uitgevoerd. De kosten stijgen dan met 2,2 procent ten opzichte van de huidige situatie. De kosten bedragen dan dus 102,2 procent van de huidige kosten. Om de kostenstijging van de nieuwe BKR te berekenen moeten deze nieuwe kosten niet worden afgezet tegen de huidige kosten, maar tegen de kosten onder de huidige BKR ná de nieuwe groepsindeling. Er worden dan twee vergelijkbare situaties vergeleken, waarin in beide gevallen de ruimte uit de bezetting wordt gehaald. De kostenstijging is dan 4,5 procent.³

Verondersteld mag worden dat de kostentoeename van de twee situaties zonder ruimte in de bezetting gelijk is aan de kostentoeename waarbij wijziging van de groepsindeling heeft plaatsgevonden om de kosten van de nieuwe BKR te beperken. De kostentoeename van 4,5 procent is daarom toegerekend aan de situatie waarin de nieuwe BKR is ingevoerd en locaties de groepen zodanig hebben aangepast dat de kostenstijging beperkt is, maar de ruimte in de bezetting ongeveer gelijk blijft.⁴ Bij deze veronderstelling hoeven geen aannames te worden gedaan over de wijze waarop locaties een groepswijziging doorvoeren. De veronderstelling is dat dit op dezelfde manier gebeurt als onder de huidige BKR, rekening houdend met dezelfde randvoorwaarden.⁵

Dat de ruimte in de bezetting onder de nieuwe BKR ongeveer gelijk blijft aan de huidige situatie blijkt ook uit de cijfers: onder de oude BKR was de ruimte in de bezetting 2,2 procent, na invoering van de BKR is dat eveneens 2,2 procent.⁶

Bovenop de beperking van de kosten door het wijzigen van de groepsindeling kunnen locaties minder baby's aannemen. Het wijzigen van het aannamebeleid door baby's op de wachtlijst te zetten als groepen vol zijn is geoperationaliseerd door te veronderstellen dat locaties die ook na een volledige nieuwe indeling van de groepen een leidster extra nodig hebben ten opzichte van de huidige situatie een baby op de wachtlijst zetten zodat ze weer op het oude aantal leidsters terechtkomen. Deze maatregel leidt wel tot een sterke beperking van het aantal leidsters, maar niet tot een sterke daling van de kosten per kind. De kosten moeten immers worden verdeeld over minder kinderen. De kostenstijging daalt dan tot 4,4 procent. Het is de vraag of minder baby's aannemen op lange termijn een levensvatbare maatregel is, omdat baby's dan mogelijk uitwijken naar andere organisaties, waardoor ook op den duur het aantal oudere kinderen terugloopt.

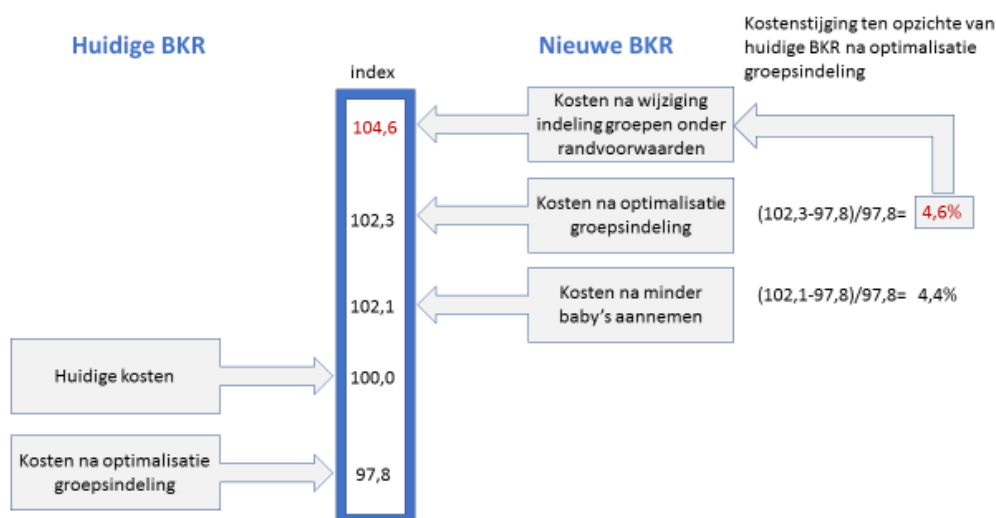
³ $(102,2-97,8)/97,8$

⁴ De kostenstijging van 4,6 procent komt overeen met een eenvoudige berekening waarbij de toename van het aantal beroepskrachten per baby (33 procent) wordt vermenigvuldigd met het aandeel beroepskrachten voor baby's in het totaal aantal beroepskrachten (22,3 procent, berekend op basis leeftijdsverdeling kinderen en huidige BKR) en het kostenaandeel van beroepskrachten in de totale kosten (60 procent). Dan resulteert een kostenstijging van 4,5 procent.

⁵ Er is ook een berekening gemaakt van de kostentoeename waarbij de groepsindeling niet gewijzigd is. Deze kwam uit op 4,6 procent. Verwacht zou mogen worden dat zonder groepswijziging de kostenstijging hoger zou zijn dan 4,6 procent is en dat deze beperkt wordt tot 4,6 procent door de groepsindeling te wijzigen. Dat dit niet uit de berekening komt kan komen doordat een deel van de locaties bij de huidige groepsindeling geen kosten maakt door de nieuwe BKR, maar vanwege frictie en fluctuaties in de bezetting op een later moment wel kosten zou maken.

⁶ $(104,6-102,3)/102,3$

Figuur 3.1 Kosten stijgen met 4,6 procent door nieuwe babynorm



Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek op basis van SEO enquête kinderopvang

Wanneer peuterspeelzalen buiten beschouwing worden gelaten is de kostenstijging door de nieuwe baby-norm iets hoger: 4,7 procent (niet in figuur).

Kleine verschillen in kostenstijging tussen locaties van verschillende omvang

De toename van de kosten is groter voor middelgrote locaties dan voor kleine en grote locaties. Dit komt doordat middelgrote locaties in de steekproef iets meer baby's hebben. In het volledige bestand is dit niet zo, waardoor in de praktijk de verschillen tussen grote en middelgrote locaties klein zullen zijn. Wanneer peuterspeelzalen buiten beschouwing worden gelaten dan neemt de kostenstijging van kleine organisaties toe omdat peuterspeelzalen geen kosten hebben door de nieuwe baby-norm en de peuterspeelzaallocaties vrijwel allemaal klein zijn.

Tabel 3.3 Kosten kleine locaties (inclusief PSZ) stijgen met 4,2 procent door nieuwe baby-norm

	Totaal	Omvang locatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Toename beroepskrachten incl. PSZ	7,8%	7,2%	8,6%	7,3%
Toename beroepskrachten excl. PSZ	8,0%	8,0%	8,6%	7,3%
Toename kosten incl. PSZ	4,6%	4,2%	5,2%	4,0%
Toename kosten excl. PSZ	4,7%	4,7%	5,2%	4,0%
Aantal locaties incl. PSZ	285	101	130	54
Aantal locaties excl. PSZ	250	69	127	54
Aantal groepen in berekening incl. PSZ	1278	186	608	484
Aantal groepen in berekening excl. PSZ	1226	142	600	484

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Stijging aantal pedagogisch medewerkers door nieuwe baby-norm. Berekend is de toename van het aantal pedagogisch medewerkers ten opzichte van het aantal beroepskrachten dat minimaal nodig is gegeven de huidige groepsindeling. De stijging van het aantal pedagogisch medewerkers is vemenigvuldigd met het aandeel van de beroepskrachten in de totale kosten van de locaties waarin het aantal beroepskrachten stijgt. Percentages gewogen naar locatiegrootte en organisatiegrootte

Minder baby's aannemen leidt vooral voor kleine locaties tot een beperking van de kostenstijging. Kleine locaties hebben minder mogelijkheden de groepsindeling te wijzigen. Deze maatregel leidt

voor kleine locaties tot een kleinere kostenstijging, van 4,2 naar 3,3 procent (niet in tabel). Voor middelgrote locaties en grote locaties is er nauwelijks een daling van de kostenstijging door deze maatregel. Grote locaties geven ook minder vaak aan dat zij deze maatregel overwegen (11 procent, tegen 15 procent van de kleine locaties en 22 procent van de middelgrote locaties, zie Tabel 2.2.).

Verwachte kostenstijging voor kleine organisatie het hoogst

De gevolgen van de veranderde baby-norm op organisatieniveau zijn het grootst voor kleine organisaties. Voor kleine organisaties stijgt het aantal pedagogisch medewerkers met 8,2 procent en stijgen de kosten met 5,1 procent. Voor grote organisaties stijgt het aantal pedagogisch medewerkers gemiddeld met 8,1 procent, maar doordat beroepskrachten een kleiner aandeel uitmaken van de totale kosten is de kostenstijging lager (4,1 procent). Bij middelgrote organisaties stijgt het aantal pedagogisch medewerkers minder sterk dan bij kleine en grote organisaties doordat middelgrote organisaties minder 0-jarigen hebben dan kleine en grote organisaties, zowel in de steekproef als in het volledige bestand zie Tabel B.4 en B.5 in bijlage B). Exclusief peuterspeelzalen blijft dit beeld bestaan.

Tabel 3.4 Kosten locaties van kleine organisaties stijgen met 5,1 procent door nieuwe baby-norm

	Totaal	Omvang organisatie		
		Klein	Middelgroot	Groot
Toename beroepskrachten incl. PSZ	7,8%	8,2%	7,1%	8,1%
Toename beroepskrachten excl. PSZ	8,0%	8,3%	7,3%	8,2%
Toename kosten incl. PSZ	4,6%	5,1%	4,0%	4,1%
Toename kosten excl. PSZ	4,7%	5,2%	4,1%	4,2%
Aantal locaties incl. PSZ	285	136	86	63
Aantal locaties excl. PSZ	250	125	71	54
Aantal groepen in berekening incl. PSZ	1278	567	400	311
Aantal groepen in berekening excl. PSZ	1226	552	377	297

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Stijging aantal pedagogisch medewerkers door nieuwe baby-norm. Berekend is de toename van het aantal pedagogisch medewerkers ten opzichte van het aantal beroepskrachten dat minimaal nodig is gegeven de huidige groepsindeling. De stijging van het aantal pedagogisch medewerkers is vemenigvuldigd met het aandeel van de beroepskrachten in de totale kosten van de locaties waarin het aantal beroepskrachten stijgt. Percentages gewogen naar locatiegrootte en organisatiegrootte

Tussen kleine organisaties onderling zijn er grote verschillen

Er zijn grote verschillen binnen grootteklassen. Een deel van de organisaties ervaart helemaal geen kostenstijging door de nieuwe baby-norm. Een ander deel van de organisaties ervaart juist zeer grote kostenstijgingen, van meer dan 10 procent. Vooral binnen de groep kleine organisaties zijn de verschillen groot, omdat zij minder mogelijkheden hebben de groepsindeling aan te passen. Van de kleine locaties heeft 35 procent volgens de schattingen geen kostenstijging, 40 procent een verwachte stijging van minder dan 10 procent en 25 procent een verwachte kostenstijging van meer dan 10 procent. Van de grote organisaties heeft slechts één procent geen kostenstijging en 4 procent een verwachte kostenstijging van meer dan 10 procent. De overige 95 procent heeft een verwachte kostenstijging tussen 0 en 10 procent. Minder baby's aannemen leidt in beperkte mate tot een wijziging van de percentages (niet in tabel). Ook het niet meenemen van peuterspeelzalen heeft weinig invloed op het percentage van de organisaties dat hoge kosten heeft (niet in tabel).

Tabel 3.5 Bij 25 procent van de kleine organisaties treedt een kostenstijging op van 10 procent of meer door de nieuwe baby-norm

Toename kosten	Totaal	Omvang organisatie	
		Klein	Middelgroot/groot
Geen	33%	35%	14%
Minder dan 10%	44%	40%	72%
10% of meer	24%	25%	14%
	100%	100%	100%
Aantal organisaties in steekproef	164	124	33

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Totaal percentage gewogen naar verdeling organisatiegrootte in LRKP. Berekening inclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen.

In totaal treedt bij ongeveer 570 organisaties in Nederland met dagopvang een verwachte kostenstijging op van 10 procent of meer voor de dagopvangcomponent, zie Tabel 3.6. Van de organisaties met hoge kosten is 93 procent een kleine organisatie met minder dan 10 locaties. Als peuterspeelzalen buiten beschouwing worden gelaten dan daalt het aantal kleine organisaties dat geen kosten heeft met 194 (niet in tabel).⁷ Het aantal organisaties dat hoge kosten heeft blijft in die berekening gelijk.

Tabel 3.6 Bij 574 organisaties met alleen dagopvang treedt een kostenstijging op van 10 procent of meer door de nieuwe baby-norm

Toename kosten	Totaal	Omvang organisatie	
		Klein	Middelgroot/groot
Geen	791	748	43
Minder dan 10%	1059	841	217
10% of meer	574	531	43
Totaal organisaties	2424	2120	304

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: In totaal zijn er in 2017 2.751 kinderopvangorganisaties (inclusief geharmoniseerde peuterspeelzalen) geregistreerd in het LRKP, waarvan 2.424 (ook) dagopvang aanbieden en 327 organisaties uitsluitend buitenschoolse opvang.

Conclusie

De nieuwe baby-norm leidt tot een kostenstijging in de dagopvang van gemiddeld 4,6 procent. Voor de dagopvang exclusief peuterspeelzalen is de kostenstijging gemiddeld 4,7 procent.

Om de kostenstijging door de nieuwe baby-norm te berekenen is eerst de optimale groepssamenstelling berekend gegeven de huidige BKR. Vervolgens is de optimale groepssamenstelling berekend op basis van de nieuwe BKR. Het verschil in kosten tussen deze twee situaties is toe te rekenen aan de verandering van de BKR. Het idee is dat door deze benadering het effect van randvoorwaarden, frictieleegstand en fluctuaties in de gemiddelde bezettingsgraad buiten beschouwing wordt gelaten.

Aanvullend is berekend wat de kostenstijging is voor locaties (inclusief peuterspeelzalen) die aangeven minder baby's te zullen aannemen. Dan resteert een kostenstijging van 4,4 procent.

⁷ Van de 2.424 organisaties met dagopvang zijn er 195 peuterspeelzalen, waarvan 194 klein zijn (dus minder dan 5 locaties hebben).

Bijlage A Beroepskracht-kindratio

Tabel A.1 Huidige beroepskracht-kindratio

	Leeftijd kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen
a. Groepen alle kinderen één leeftijd	0 tot 1	1	4	2	8	3	12	----	----
	1 tot 2	1	5	2	10	3	15	4	16
	2 tot 3	1	8	2	16	----	----	----	----
	3 tot 4	1	8	2	16	----	----	----	----
b. Gemengde leeftijds-groepen	0 tot 2	1	5	2	9 ¹	3	14 ¹	4	16 ¹
	0 tot 3	1	5	2	9 ² / 10 ³	3	15 ¹	4	16 ¹
	0 tot 4	1	5 ⁴ / 6 ⁵	2	9 ⁶ / 10 ⁷ / 8 ¹¹ / 12 ⁹	3	16 ¹	----	----
	1 tot 3	1	6	2	11	3	16	----	----
	1 tot 4	1	7	2	13	3	16	----	----
	2 tot 4	1	8	2	16	----	----	----	----

¹ Waarvan maximaal acht kinderen van 0 jaar.
² Bij een groep met acht kinderen van 0 jaar.
³ Bij een groep met zeven of minder kinderen van 0 jaar.
⁴ Bij een groep met vier kinderen van 0 jaar.
⁵ Bij een groep met drie of minder kinderen van 0 jaar.
⁶ Bij een groep met acht kinderen van 0 jaar.
⁷ Bij een groep met zeven kinderen van 0 jaar.
⁸ Bij een groep met zes kinderen van 0 jaar.
⁹ Bij een groep met vijf of minder kinderen van 0 jaar.

Tabel A.2 Beroepskracht-kindratio per 1-1-2019

	Leeftijd kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen	Minimaal aantal beroepskrachten	Maximaal aantal kinderen
a. Groepen alle kinderen één leeftijd	0 tot 1	1	3	2	6	3	9	4	12
	1 tot 2	1	5	2	10	3	15	4	16
	2 tot 3	1	8	2	16	----	----	----	----
	3 tot 4	1	8	2	16	----	----	----	----
b. Gemengde leeftijds-groepen	0 tot 2	1	4	2	8	3	14 ¹	4	16 ¹
	0 tot 3	1	5	2	10	3	13 ¹ /14 ⁴ /15 ²	4	16 ¹
	0 tot 4	1	5	2	12	3	14 ¹ /15 ³ /16 ²	4	16 ¹
	1 tot 3	1	6	2	11	3	16	----	----
	1 tot 4	1	7	2	13	3	16	----	----
	2 tot 4	1	8	2	16	----	----	----	----

¹ Waarvan maximaal acht kinderen van 0 tot 1 jaar.
² Waarvan maximaal drie kinderen van 0 tot 1 jaar.
³ Waarvan maximaal vijf kinderen van 0 tot 1 jaar.
⁴ Waarvan maximaal vier kinderen van 0 tot 1 jaar.

Rekenregels per 1-1-2019

- Indien in een stamgroep een kind van 0 tot 1 jaar aanwezig is, wordt naast tabel 1 tevens de hiernavolgende rekenformule toegepast. Indien Z een getal oplevert dat groter is dan het op

grond van tabel 1 benodigde minimaal aantal in te zetten beroepskrachten, wordt het op grond van tabel 1 minimaal aantal in te zetten beroepskrachten verhoogd tot Z. De rekenformule luidt als volgt:

$Z = (A + ((B + C + D) / 1,2))$, afgerond naar boven;

A = aantal kinderen van 0 tot 1 jaar / 3;

B = aantal kinderen van 1 tot 2 jaar / 5;

C = aantal kinderen van 2 tot 3 jaar / 6;

D = aantal kinderen van 3 tot 4 jaar / 8.

2. In een situatie waarin het toevoegen van één kind leidt tot een op grond van tabel 1 en rekenregel 1 kleiner aantal benodigde beroepskrachten, wordt het aantal benodigde beroepskrachten met één verhoogd.

Bijlage B Enquête

Vragenlijst

De enquête bevatte vragen over de volgende onderwerpen:

- omzet locatie en organisatie over 2016;
- kosten locatie en organisatie over 2016;
- schatting % kosten beroepskrachten in personeelskosten;
- type kinderopvang;
- aantal m² binnen en buitenspeelruimte;
- aantal kinderen, aantal groepen en aantal pedagogisch medewerkers per dagdeel in de week van 6 t/m 10 november 2017;
- leeftijdsverdeling kinderen per groep in een dagdeel op maandag, dinsdag of donderdag en een dagdeel op woensdag of vrijdag;
- overwegingen bij het samenstellen van de groepen;
- openingstijden;
- tarieven voor specifieke contractvormen;
- maatregelen en belemmeringen bij verandering BKR (alleen voorgelegd indien dagopvang).

Er zijn drie vragenlijsten opgesteld:

1. Een vragenlijst voor organisaties met maar één locatie;
2. Een vragenlijst voor organisaties met meerdere locaties, uitgesplitst naar:
 - a. Een vragenlijst met vragen over de organisatie;
 - b. Een vragenlijst met vragen over de locatie.

Organisaties met meerdere locaties kregen één vragenlijst voor de organisatie en een vragenlijst per locatie in de steekproef, met een maximum van 20 (zie trekken steekproef).

Steekproef en respons

Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek is besloten een steekproef van 5.000 locaties te trekken. Bij een respons van 10 procent zou dan een databestand van 500 locaties resulteren. Omdat verwacht werd dat de respons bij kleine organisaties lager zou zijn dan bij grote organisaties zijn kleine organisaties oververtegenwoordigd in de steekproef. De steekproef is als volgt getrokken:

In het bestand dat SZW heeft geleverd gekregen zitten 8.333 locaties (geselecteerd op in 2015 en 2016 ook al actief). Daarvan zijn 5.000 locaties getrokken op zo'n manier dat alle organisaties erin komen en het aantal locaties per organisatie gemaximeerd is op:

1. alle locaties van een organisatie met 5 locaties of minder;
2. maximaal 5 tot 20 locaties van organisaties met 5 tot 80 organisaties (lineair oplopend);
3. maximaal 20 locaties van organisaties met meer dan 80 locaties.

Op deze manier zijn kleine organisaties oververtegenwoordigd, in de verwachting dat bij hen de respons lager is dan bij grote organisaties. Bij grote organisaties wordt op deze manier voorkomen

dat ze van 50 locaties de gegevens in moeten vullen. Dit bevordert de respons van grote organisaties.

De enquête is uitgezet op 22 november. Er is tot 8 december de tijd gegeven om de enquête in te vullen. Op 8 december was een respons van 532 locaties bereikt. Een groot aantal van de (vooral kleinere) organisaties heeft de kostengegevens niet ingevuld, waardoor de bruikbare respons kleiner was dan 532 locaties. Voor de analyses zijn alleen de locaties met uitsluitend dagopvang gebruikt, waarvoor de kostengegevens bekend waren op locatie of organisatieniveau (285 locaties).

Naar verwachting was de respons bij grote organisaties hoger dan bij kleine organisaties. De respons bleef vooral achter bij organisaties met 6-50 locaties (zie Tabel B.1). Deze zijn daardoor iets ondervertegenwoordigd in het analysebestand. Hiervoor is gecorrigeerd in de analyses. Verder zijn in het analysebestand middelgrote organisaties oververtegenwoordigd, zie Tabel B.2. Ook hiervoor is gecorrigeerd in de analyses (zie bijlage C).

Tabel B.1a Verdeling respons t.o.v. SZW bestand dagopvang incl. PSZ naar omvang organisatie

Omvang organisatie in aantal locaties	aantal locaties in SZW-bestand	Verdeling in SZW-bestand	respons met kosten	Verdeling in respons
1-5	1548	45%	136	48%
6-50	1480	43%	86	30%
50+	425	12%	63	22%
Totaal	3453	100%	285	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.1b Verdeling respons t.o.v. SZW bestand dagopvang excl. PSZ naar omvang organisatie

Omvang organisatie in aantal locaties	aantal locaties in SZW-bestand	Verdeling in SZW-bestand	respons met kosten	Verdeling in respons
1-5	1447	51%	125	50%
6-50	1079	38%	71	28%
50+	339	12%	54	22%
Totaal	2865	100%	250	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.2a Verdeling respons t.o.v. SZW-bestand dagopvang incl. PSZ naar omvang locatie

Omvang locatie in aantal kinderen	aantal locaties in SZW-bestand	Verdeling in SZW-bestand	respons met kosten	Verdeling in respons
1-16	1662	48%	101	35%
17-40	947	27%	130	46%
meer dan 40	844	24%	54	19%
Totaal	3453	100%	285	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.2b Verdeling respons t.o.v. SZW-bestand dagopvang excl. PSZ naar omvang locatie

Omvang locatie in aantal kinderen	aantal locaties in SZW-bestand	Verdeling in SZW-bestand	respons met kosten	Verdeling in respons
1-16	1137	40%	69	28%
17-40	884	31%	127	51%
meer dan 40	844	29%	54	22%
Totaal	2965	100%	250	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.3 Verdeling respons naar omvang locatie en organisatie incl. peuterspeelzalen

Omvang organisatie in aantal locaties	Kleine locatie 1-16 kinderen	Middelgrote locatie 17-40 kinderen	Grote locatie meer dan 40 kinderen	Totaal
1-5	55	57	24	136
6-50	29	38	19	86
50+	17	35	11	63
Totaal	101	130	54	285

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De verdeling van de leeftijdsgroepen in het analysebestand komt grotendeels overeen met de leeftijdsverdeling in het SZW-bestand, zie onderstaande tabellen.

Tabel B.4a Verdeling kinderen naar omvang leeftijd, locatie en organisatie, alleen dagopvang steekproef incl. PSZ

	Totaal	Omvang locatie			Omvang organisatie		
		Klein	Middel-groot	Groot	Klein	Middel-groot	Groot
Percentage 0-jarigen	16%	11%	17%	16%	17%	14%	15%
Percentage 1-jarigen	28%	23%	28%	30%	27%	25%	34%
Percentage 2-jarigen	28%	32%	28%	26%	27%	29%	27%
Percentage 3-jarigen	28%	33%	27%	28%	28%	32%	24%
Aantal	285	101	130	54	136	86	63

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.4b Verdeling kinderen naar omvang leeftijd, locatie en organisatie, alleen dagopvang steekproef excl. PSZ

	Totaal	Omvang locatie			Omvang organisatie		
		Klein	Middel-groot	Groot	Klein	Middel-groot	Groot
Percentage 0-jarigen	16%	15%	17%	16%	18%	15%	16%
Percentage 1-jarigen	29%	30%	29%	30%	28%	26%	35%
Percentage 2-jarigen	27%	31%	28%	26%	27%	28%	27%
Percentage 3-jarigen	27%	24%	27%	28%	27%	31%	21%
Aantal	285	69	127	54	125	71	54

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.5a Verdeling kinderen naar leeftijd, omvang locatie en organisatie, alleen dagopvang SZW-bestand incl. PSZ

	Totaal	Omvang locatie			Omvang organisatie		
		Klein	Middel-groot	Groot	Klein	Middel-groot	Groot
Percentage 0-jarigen	15%	12%	15%	16%	16%	14%	15%
Percentage 1-jarigen	27%	23%	28%	28%	28%	26%	27%
Percentage 2-jarigen	30%	32%	30%	30%	30%	31%	30%
Percentage 3-jarigen	28%	33%	27%	26%	26%	30%	28%
Aantal	2865	1662	947	844	1548	1480	425

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel B.5b Verdeling kinderen naar leeftijd, omvang locatie en organisatie, alleen dagopvang SZW-bestand excl. PSZ

	Totaal	Omvang locatie			Omvang organisatie		
		Klein	Middel-groot	Groot	Klein	Middel-groot	Groot
Percentage 0-jarigen	15%	13%	15%	16%	16%	14%	15%
Percentage 1-jarigen	27%	25%	28%	28%	28%	26%	27%
Percentage 2-jarigen	30%	31%	30%	30%	30%	31%	30%
Percentage 3-jarigen	27%	31%	27%	26%	26%	29%	28%
Aantal	2865	1137	884	884	1447	1079	339

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage C Toelichting analyses

In de enquête heeft SEO aan opvanglocaties uitgevraagd wat de groepssamenstelling van de betreffende locatie op een rustig en een druk dagdeel. Met behulp van een door SEO opgesteld model kan worden berekend hoeveel extra beroepskrachten nodig zijn voor deze groepen door de aanpassing van de BKR. Met behulp van weging wordt vervolgens een gemiddelde stijging van het aantal beroepskrachten voor de hele sector berekend. Daarnaast wordt in de enquête uitgevraagd welk deel van de totale kosten bestaat uit personeelskosten, en welk deel van personeelskosten bestaat uit groepsgebonden kosten. Op basis hiervan wordt vervolgens ook een gemiddelde stijging van de kosten als gevolg van de aanscherping van de BKR berekend.

Om het effect van de verandering van de BKR te berekenen zijn de BKR-regels in de huidige situatie en in de nieuwe situatie geprogrammeerd in Statistische software Stata, zodanig dat het programma voor elk soort groepssamenstelling kan berekenen wat het minimaal aantal beroepskrachten is dat nodig is voor de groep. Het verschil tussen het aantal benodigde beroepskrachten is vervolgens het effect van de aanpassing van BKR.

Optimalisatie huidige BKR

Met behulp van de rekenregels (zie tabel A.1) die gelden in de huidige situatie wordt berekend hoeveel beroepskrachten er per groep nodig zijn in de huidige situatie. Om het effect van de aanpassing van de BKR zuiver te kunnen berekenen, bekijkt SEO eerst per locatie per opgegeven dagdeel of de dan geldende groepsindeling het aantal benodigde beroepskrachten minimaliseert. Dit gebeurt in het model door, wanneer een locatie op dat dagdeel meerdere groepen heeft, te onderzoeken of het verplaatsen van één of meerdere kinderen van de ene naar de andere groep resulteert in een vermindering van het aantal benodigde beroepskrachten. Deze optimalisatie gebeurt iteratief, door te onderzoeken of:

- door het verplaatsen van één kind van een groep naar een andere groep het aantal benodigde beroepskrachten op dat dagdeel afneemt. Dit wordt voor elke leeftijdscategorie (0, 1, 2 en 3 jaar) onderzocht en voor elke mogelijke combinatie van groepen op dat dagdeel onderzocht. Ook gebeurt dit herhaaldelijk, totdat het niet meer mogelijk is om het aantal beroepskrachten verder te minimaliseren;
- door het wisselen van één kind in een groep voor een ander kind van een andere leeftijdscategorie in een andere groep. Dit wordt voor elke combinatie van leeftijdscategorieën (0, 1, 2 en 3 jaar) onderzocht en voor elke mogelijke combinatie van groepen op dat dagdeel onderzocht. Ook gebeurt dit herhaaldelijk, totdat het niet meer mogelijk is om het aantal beroepskrachten verder te minimaliseren;
- door het verplaatsen van twee kinderen van een groep naar een andere groep het aantal benodigde beroepskrachten op dat dagdeel afneemt. Dit wordt voor elke combinatie van leeftijdscategorieën (0, 1, 2 en 3 jaar) onderzocht en voor elke mogelijk combinatie van groepen op dat dagdeel onderzocht. Ook gebeurt dit herhaaldelijk, totdat het niet meer mogelijk is om het aantal beroepskrachten verder te minimaliseren.

Optimalisatie nieuwe BKR

Voor de nieuwe BKR wordt dezelfde procedure toegepast als hierboven beschreven. Er wordt uitgegaan van de huidige groepssamenstelling. Het enige verschil is dat een andere BKR wordt toegepast.

Aannamebeleid 0-jarigen wijzigen

In de enquête vraagt SEO tevens uit of locaties zouden kiezen voor een wachtlijst voor 0-jarigen om de kosten van de aanpassing van de BKR te beperken. SEO heeft voor deze locaties onderzocht of het mogelijk is het aantal beroepskrachten te beperken ten opzichte van een volledige groepswijziging onder de nieuwe BKR door minder 0-jarigen aan te nemen, zodanig dat het aantal benodigde beroepskrachten weer op het niveau is van het de situatie zonder aanpassing van de BKR.⁸

Berekening kosten

Bij het berekenen van de bovenstaande scenario's wordt telkens per locatie per dagdeel alleen de toename van het aantal beroepskrachten berekend ten opzichte van de huidige situatie. Om te berekenen wat het effect is op de totale kosten van de organisatie wordt gebruikgemaakt van opgegeven informatie over de personeelskosten (als aandeel in de totale kosten) en het aandeel daarvan dat groepsgebonden is. Door deze twee percentages met elkaar te vermenigvuldigen ontstaat per locatie een percentage groepsgebonden personeelskosten als aandeel in de totale kosten.

In de berekening van de totale kosten geldt de aanname dat de groepsgebonden personeelskosten een-op-een toenemen met het aantal beroepskrachten. Bijvoorbeeld: een locatie heeft op een dagdeel vier beroepskrachten in dienst in de huidige situatie, maar door de nieuwe BKR gaat het minimaal aantal benodigde beroepskrachten naar vijf. De groepsgebonden personeelskosten nemen dan toe met 25 procent. Stel dat de personeelskosten van deze locatie 75 procent bedragen van de totale kosten en dat daarvan 80 procent van de kosten groepsgebonden is. De groepsgebonden personeelskosten bedragen dan $80 \text{ procent} \times 75 \text{ procent} = 60 \text{ procent}$, waardoor de kosten door de nieuwe BKR voor deze locatie op dit dagdeel met $60 \text{ procent} \times 25 \text{ procent} = 15 \text{ procent}$ toenemen.

Door de kostenstijging te berekenen op locatieniveau komt de uitkomst niet overeen met de gemiddelde stijging van het aantal beroepskrachten maal het gemiddelde aandeel van de beroepskrachten in de totale kosten, zoals vermeld in Tabel 3.1. Immers, alleen het aandeel van de beroepskrachten in de totale kosten in de locaties waarin een kostenstijging heeft plaatsgevonden wordt meegenomen in de berekening.

Weging

Om van totale kosten op locatieniveau per dagdeel naar een gemiddeld effect op kosten te komen voor alle kinderdagverblijven dient op verschillende manieren gewogen te worden. Allereerst dient er rekening mee te worden gehouden dat drukke dagdelen (maandag, dinsdag en donderdag) vaker voorkomen dan de rustige dagdelen (woensdag en vrijdag). Drukke dagdelen tellen daarom anderhalf keer zo zwaar mee als de rustige dagdelen in de berekening van het gemiddelde effect. Ook de

⁸ N.B.: de kosten per kind zijn in dit geval in de nieuwe situatie wel nog hoger dan in de oude situatie, omdat het aantal kinderen dan is afgenomen.

omvang van locaties weegt mee in het gemiddelde. Een locatie die twee keer zo groot is (twee keer zoveel kosten heeft), telt immers ook twee keer zo zwaar mee in de berekening van het gemiddelde).

In de berekening inclusief peuterspeelzalen zijn deze meegenomen met een gewicht van 38,5 procent. Dit omdat de openingstijden van peuterspeelzalen ongeveer de helft zijn van die van de reguliere dagopvang per dagdeel. Daarnaast zijn zij 40 weken open terwijl de reguliere dagopvang 52 weken per jaar open is.

Omdat de verdeling van kleine, middelgrote en grote locaties en organisaties in de steekproef afwijkt van de verdeling van de populatie (het SZW-bestand), wordt ook hiervoor gecorrigeerd. In bijlage B is bijvoorbeeld te zien dat grote organisaties en middelgrote locaties relatief vaak voorkomen in de steekproef. Die wegen daarom minder zwaar mee in de berekening. De weegfactoren naar omvang van de locatie en de organisatie worden dusdanig opgesteld dat het gemiddelde effect gebaseerd is op de werkelijke verdeling van het aantal kleine, middelgrote en grote locaties en organisaties, en niet op die van de steekproef.

Box B.1 Indeling van locatie-omvang in de steekproef t.o.v. SZW-bestand

Een van de manieren om een indeling te maken naar locatie-omvang is door gebruik te maken van het aantal kindplaatsen van een locatie uit het LRKP. Deze informatie is echter in veel gevallen niet up-to-date of onnauwkeurig, waardoor deze indeling in beperkte mate verenigbaar is met het door de locaties opgegeven aantal kinderen op het drukke en rustige dagdeel. Een alternatief is om te kijken naar het aantal ingeschreven kinderen per locatie, informatie die via de belastingdienst integraal is verkregen. Deze maatstaf is nauwkeuriger, maar bevat geen informatie over de verdeling van het aantal kinderen over de week en is bovendien gebaseerd op het jaar van 2016. Als alternatief is daarom gekozen voor een indeling van het aantal kinderen in een locatie op het drukke dagdeel: (minder dan 16 kinderen, 16 – 40 kinderen en meer dan 40 kinderen).

Het nadeel hiervan is echter dat er niet een-op-een gewogen kan worden met de omvang van de locatie in het SZW-bestand. Voor niet-geënquêteerde locaties ontbreekt immers de informatie over het aantal kinderen op een specifiek dagdeel. Om toch tot een wegingsfactor te komen is hier gekozen voor een indeling op basis van ingeschreven kinderen in 2016. Hiervoor blijkt een indeling (minder dan 32 kinderen, 32 – 80 kinderen en meer dan 80 kinderen) overeen te komen met de in de steekproef gehanteerde indeling.

Deze verhouding blijkt op basis van de data ook logisch. Hieruit blijkt namelijk dat kinderen gemiddeld 2 keer in de week naar de kinderopvang gaan, en zij doen dit ongeveer 2 keer zo vaak op een drukke dag dan op een rustige dag. Dan betekent dat een opvang met 80 ingeschreven kinderen in een week tijd 160 kinderen ontvangt (elk kind gemiddeld 2 keer), waarvan ongeveer 40 op maandag, dinsdag en donderdag en 20 op woensdag en vrijdag.



seo economisch onderzoek

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