



Notitie haalbaarheidsonderzoek cijfers kinderopvang

Daniëlle den Dulk

Josien Jenniskens

Dion Koerntjes

Lotte Oostrom

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00
www.cbs.nl

projectnummer

PR003274
Beleidsstatistiek
19 juni 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Koppeling LRK met Toeslagenbestand	5
2.1	Bestanden	5
2.2	Analyses koppeling	5
2.3	Analyses uurtarieven	6
3.	Koppeling LRK-Waarborgfonds met ABR	8
3.1	Toelichting ABR	8
3.2	Analyses koppeling LRK en ABR	8
3.3	Controle verrijking Waarborgfonds	9
3.4	Gastouders, gastouderbureaus en het ABR	10
3.5	Ontwikkelingen volgen	11
4.	Indicator marktmacht kinderopvanglocaties	12
5.	Koppeling LRK-BAG	14
6.	Conclusies per onderzoeksvraag	16
6.1	Aanbodrapport	16
6.2	Dashboard	17

1. Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil graag meer cijfermatig inzicht in de kinderopvang. Inzicht in de cijfers draagt bij aan het neerzetten van een objectief en feitelijk beeld van de kinderopvang. Deze feiten kunnen een rol spelen in discussies over kinderopvang en richting geven aan beleidsmatige beslissingen. SZW heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd een bestaand dashboard¹ over kinderopvang uit te breiden met onder meer ontwikkelingen rondom het aanbod, het gebruik en de prijzen. Nieuwe en bestaande kennis wordt gebundeld en op één plek gezet. Door dit dashboard uit te breiden is het mogelijk om verbanden te leggen tussen ontwikkelingen, omdat alle kennis op één plek staat.

Naast het dashboard heeft SZW de behoefte aan een jaarlijks rapport over de aanbodzijde van de kinderopvang, dat de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren inzichtelijk maakt. SZW wil hiermee de Tweede Kamer informeren over de laatste ontwikkelingen van de aanbodzijde van de kinderopvang. Daarnaast is SZW bezig om te verkennen of tariefregulering in de kinderopvang wenselijk en uitvoerbaar is. Tariefregulering kan mogelijk nadelige effecten op het aanbod hebben. Het is daarom van belang meer inzicht in het aanbod te krijgen.

Voor een deel van de gevraagde cijfers was het nog niet duidelijk of het mogelijk was deze samen te stellen. Deze analyses zijn namelijk nog niet eerder uitgevoerd door het CBS. Daarom is in overleg met SZW ervoor gekozen eerst een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren (fase 1). In het projectvoorstel² voor dit haalbaarheidsonderzoek is aangegeven welke specifieke onderzoeksvragen SZW graag beantwoord wilt zien en welke analyses nodig zijn om deze vragen te beantwoorden. Op basis van de uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek kan vervolgens bekeken worden welke analyses daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden en of dit voldoende aanknopingspunten biedt voor de uitbreiding van het dashboard en jaarlijkse aanbodrapportage (fase 2 en 3).

Deze notitie beschrijft de uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek en dient als input voor het go-/no-go-overleg tussen SZW en het CBS. Er wordt eerst ingegaan op de verschillende analyses die zijn uitgevoerd en de belangrijkste uitkomsten daarvan. Vervolgens wordt in de conclusie uitgelegd wat de consequenties hiervan zijn voor het beantwoorden van de specifieke onderzoeksvragen van SZW voor het dashboard en de aanbodrapportage.

¹ [Kinderopvang in Nederland \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)

² Zie 'Projectvoorstel aanvullende cijfers kinderopvang – fase 1' (dd. 28 maart 2024)

2. Koppeling LRK met Toeslagenbestand

Voor een deel van de cijfers van zowel de uitbreiding van het dashboard als de jaarlijkse rapportage is het noodzakelijk dat er een koppeling gemaakt kan worden tussen bestanden van het Landelijke Register Kinderopvang (LRK) met daarin informatie over de kinderopvanglocaties enerzijds, en de bestanden met informatie over kinderopvangtoeslag afkomstig van de Belastingdienst anderzijds³. Deze koppeling lijkt mogelijk maar is nog niet eerder gemaakt door het CBS. Daarom is deze koppeling in dit haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en is de kwaliteit van deze koppeling onderzocht.

2.1 Bestanden

Het CBS ontvangt jaarlijks van de Belastingdienst een bestand met informatie over de aangevraagde kinderopvangtoeslag in het kader van de Wet Kinderopvang (Wko). In dit bestand zit informatie over de aanvrager, het betreffende kind, soort kinderopvang, aantal opvanguren per jaar, uurtarief, de kosten kinderopvang en ontvangen kinderopvangtoeslag. Het CBS verwerkt deze gegevens tot standaard analysebestanden die gebruikt worden voor statistieken. In deze standaardbestanden zit geen informatie meer over voor welke kinderopvanglocatie de toeslag is aangevraagd. Oorspronkelijk zit dit wel in de bestanden die het CBS krijgt. Daarom zijn voor dit project speciale versies van deze bestanden gebruikt waarin nog wel informatie zit over de locatie waarvoor de kinderopvangtoeslag is aangevraagd. Het gaat dan specifiek om de variabele LRK-ID.

De dataset van het LRK bevat per ingeschreven kinderopvanglocatie de daarbij behorende detailgegevens (inschrijvingsgegevens, opvangadresgegevens, houdergegevens, contactgegevens en de gemeente die verantwoordelijk is voor de registratie). Deze dataset bevat ook de variabele LRK-ID, waardoor het mogelijk is de koppeling met het Toeslagenbestand uit te voeren. Het CBS ontvangt jaarlijks de dataset van het LRK en bewerkt deze voor publicaties ten behoeve van de nabijheidsstatistieken over de afstand tot kinderopvang. Deze bewerkte LRK-bestanden zijn in dit haalbaarheidsonderzoek gebruikt voor de koppeling.

2.2 Analyses koppeling

De koppeling is uitgevoerd voor de verslagjaren 2021 en 2022. De basis voor de koppeling is het Toeslagenbestand met daarin alle kinderen waarvoor kinderopvangtoeslag is aangevraagd en de daarbij horende LRK-ID. Dit Toeslagenbestand bevat in beide jaren ongeveer 1,3 miljoen records. Daaraan is op basis van het LRK-ID informatie over de kinderopvanglocatie uit het LRK-bestand gekoppeld.

Het koppelpercentage is hoog. Aan 96,9 procent (2021) en 97,0 procent (2022) van de records in het Toeslagenbestand kon informatie vanuit het LRK-bestand worden aangekoppeld op basis van LRK-ID. Om te kijken of er verschil zit in de koppeling tussen de verschillende typen opvang zijn de koppelpercentages ook naar type opvang uitgesplitst. De uitkomsten daarvan staan in tabel 2.2.1. Hieruit blijkt dat de dagopvang en buitenschoolse opvang (BSO) in kindcentra het beste koppelen en de dagopvang en BSO via gastouders relatief wat minder goed. Mogelijk komt dit door dat de registraties voor gastouders minder goed gevuld zijn dan voor kindcentra.

³ Zie onderzoeksvraag 4 voor het aanbodrapport en onderzoeksvragen 5 en 8 voor het dashboard.

2.2.1 Koppelpercentages Toeslagen-LRK naar type opvang, 2021 en 2022

	2021		2022	
	Gekoppeld	Niet-gekoppeld	Gekoppeld	Niet-gekoppeld
Dagopvang kindcentrum	542.685 (98,2%)	10.175 (1,8%)	557.465 (98,3%)	9.830 (1,7%)
BSO kindcentrum	576.690 (97,1%)	17.350 (2,9%)	579.105 (97,0%)	17.820 (3,0%)
Dagopvang gastouder	92.050 (91,5%)	8.580 (8,5%)	87.685 (92,5%)	7.120 (7,5%)
BSO gastouder	51.670 (91,4%)	4.840 (8,6%)	45.000 (92,1%)	3.875 (7,9%)

2.3 Analyses uurtarieven

Een van de redenen waarom er een koppeling gemaakt wordt tussen het Toeslagenbestand en het LRK-bestand, is dat SZW geïnteresseerd is in de ontwikkelingen van de uurtarieven van de kinderopvanglocaties. Het vermoeden bestaat echter dat het uurtarief in het Toeslagenbestand vaak de maximum uurprijs is waarover kinderopvangtoeslag mag worden aangevraagd, ook als de daadwerkelijke uurprijs van de kinderopvang hoger ligt. Dit uurtarief vullen ouders namelijk zelf in bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Daarom zijn in dit haalbaarheidsonderzoek ook analyses gedaan naar de vulling van de uurtarieven in het Toeslagenbestand.

In tabel 2.2.2 staan de maximale tarieven waarover volgens de Rijksoverheid kinderopvangtoeslag mag worden aangevraagd in 2021 en 2022. Het is inderdaad zo dat het ingevulde uurtarief in het Toeslagenbestand nooit hoger is dan deze maximum uurprijs van de Rijksoverheid. Dit geldt voor alle typen opvang en zowel voor 2021 als 2022. Er worden wel lagere bedragen teruggevonden bij de uurprijs dan het maximumuurtarief, maar in veruit de meeste gevallen bij kindcentra en ongeveer de helft van de gevallen bij de gastouders wordt de maximum uurprijs ingevuld. Dit is ook terug te zien in de gemiddelde uurprijs in het Toeslagenbestand, die maar net onder de maximale uurprijs ligt.

2.2.2 Vulling uurtarief in Toeslagenbestand, 2021 en 2022

	2021		2022	
	Rijksoverheid	Toeslagenbestand	Rijksoverheid	Toeslagenbestand
Dagopvang kindcentrum	€ 8,46	gemiddeld € 8,38 82% max tarief	€ 8,5	gemiddeld € 8,43 79% max tarief
BSO kindcentrum	€ 7,27	gemiddeld € 7,24 90% max tarief	€ 7,31	gemiddeld € 7,27 86% max tarief
Dagopvang gastouder	€ 6,49	gemiddeld € 6,32 59% max tarief	€ 6,52	gemiddeld € 6,30 50% max tarief
BSO gastouder	€ 6,49	gemiddeld € 6,28 63% max tarief	€ 6,52	gemiddeld € 6,24 48% max tarief

Deze uitkomsten onderschrijven het vermoeden van SZW. De vraag is nu aan SZW of hiermee de onderzoeksvragen die zij over de uurtarieven hebben, beantwoord kunnen worden of dat de uitkomsten hierdoor te veel vertekend worden.

3. Koppeling LRK-Waarborgfonds met ABR

Een aantal van de onderzoeksvragen gaat over de ontwikkeling van het aantal kinderopvanglocaties en de houders/organisaties waaronder deze locaties vallen⁴. Ook wordt er bij een aantal onderzoeksvragen gevraagd om een uitsplitsing naar de rechtsvorm. In het LRK-bestand zit informatie over de locatie en de houder waar deze locatie onder valt. Het is echter ook mogelijk dat de houder nog onder een grotere organisatie valt. Deze informatie zit niet in het LRK-bestand. Het Waarborgfonds kinderopvang heeft daarom het LRK-bestand begin 2024 verrijkt met, indien relevant en bij hen bekend, informatie over de organisatie waaronder een houder valt en of dit een stichting is. Dit hebben zij gedaan voor de dagopvang en BSO's. Deze informatie is handmatig toegevoegd en het Waarborgfonds geeft aan dat er nog informatie kan missen. Het was daarom nog onduidelijk wat de kwaliteit van deze verrijking van het LRK-bestand is.

In dit haalbaarheidsonderzoek is een koppeling gemaakt tussen het verrijkte LRK-bestand en het Algemene Bedrijven Register (ABR) van het CBS op basis van het kamer van Koophandel nummer (KvK-nummer). In het ABR zit ook informatie over de structuur en kenmerken van bedrijven (zoals de rechtsvorm) waarmee achterhaald kan worden wat het moederbedrijf achter de houder van kinderopvang is. Op deze manier kan gevalideerd worden in hoeverre de informatie die het Waarborgfonds heeft toegevoegd, klopt. Bovendien kan worden onderzocht of het mogelijk is om deze informatie aan te koppelen vanuit het ABR in plaats van dat het Waarborgfonds dit handmatig doet.

3.1 Toelichting ABR

Het ABR⁵ vormt voor het CBS de ruggengraat van het statistisch proces voor economische statistieken. Het ABR is een systeem waarin identificerende gegevens en structuurgegevens over alle bedrijven en instellingen (inclusief zelfstandigen) zijn geregistreerd. Hieruit worden de statistische eenheden bedrijfseenheid (BEID), ondernemingengroep en lokale bedrijfseenheid afgeleid. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de BEID. Het ABR bevat informatie over de economische activiteit en het aantal werkzame personen. Daarnaast bevat het ABR ook informatie over wijzigingen zoals oprichting, overname of opheffing van een bedrijf. Een bedrijf of instelling moet economisch actief zijn, voordat deze een BEID krijgt toegekend in het ABR en geschikt is voor statistisch onderzoek door het CBS.

3.2 Analyses koppeling LRK en ABR

Eerst is onderzocht of er een koppeling gemaakt kan worden tussen het verrijkte LRK-bestand en het ABR op basis van het KvK-nummer. Het verrijkte LRK-bestand bevat 17.250 kinderopvanglocaties (exclusies gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang). Deze ruim 17 duizend locaties behoren tot 2.881 unieke houders van kinderopvang en elke houder heeft een uniek KvK-nummer.

Van deze 2.881 KvK-nummers kon er voor 97 procent een BEID aangekoppeld worden vanuit het ABR met als peildatum januari 2024. Er is nader onderzoek gedaan naar de 77 gevallen waarvoor geen BEID gevonden kan worden. Hieruit blijkt dat het merendeel van deze bedrijven wel in de data van het CBS voorkomt, maar dat er (nog) geen economische activiteit is, wat wil

⁴ Zie onderzoeksvragen 2, 3 en 5 voor het aanbodrapport en onderzoeksvraag 3 voor het dashboard.

⁵ Voor meer informatie over het ABR zie: [ABR: Algemeen bedrijven register | CBS](#)

zeggen dat er geen werkzame personen geregistreerd staan en/of dat er geen omzet is gegenereerd. De bedrijven hebben dan nog geen BEID. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij een nieuw opgerichte kinderopvangorganisatie die zich pas recent heeft ingeschreven in het LRK, maar nog geen omzet heeft gemaakt.

Vanuit het ABR kan vervolgens bepaald worden hoeveel kinderopvanglocaties onder een BEID vallen. Deze uitkomsten zijn terug te vinden in tabel 3.2.1. Hieruit blijkt dat de meeste BEID's minder dan 5 kinderopvanglocaties onder zich hebben. Dit beeld is vrij vergelijkbaar voor de dagopvang en de BSO's.

3.2.1 Aantal kinderopvanglocaties per BEID naar type opvang

	Totaal	Dagopvang kindcentrum	BSO kindcentrum
Totaal	2.330	1.455	875
Minder dan 5	1.822 (78%)	1.177 (81%)	645 (74%)
5 tot 10	239 (10%)	122 (8%)	117 (13%)
10 tot 50	216 (9%)	122 (8%)	94 (11%)
50 tot 100	31 (1%)	20 (1%)	11 (1%)
100 of meer	22 (1%)	14 (1%)	8 (0%)

De koppeling tussen het verrijkte LRK-bestand en het ABR op basis van het KvK-nummer lijkt hiermee voldoende betrouwbaar om verder onderzoek mee te doen. Bijna alle houders konden gekoppeld worden aan het ABR en voor de niet-gekoppelde gevallen was meestal een verklaring te vinden.

3.3 Controle verrijking Waarborgfonds

Het Waarborgfonds heeft voor de 2.881 unieke houders die in het LRK-bestand voorkomen nader onderzocht onder welke overkoepelende kinderopvangorganisaties deze houders mogelijk vallen. Het Waarborgfonds vond hierbij 2.480 organisaties. Na koppeling van het LRK-bestand aan het ABR vindt het CBS 2.331 unieke BEID's. In acht genomen dat er nog 77 gevallen niet gekoppeld konden worden, is dit vergelijkbaar met het gevonden aantal van het Waarborgfonds. De informatie uit het ABR en de nadere analyses van het Waarborgfonds lijken dus met elkaar overeen te stemmen: een BEID uit het ABR is vergelijkbaar met de definitie van een overkoepelende kinderopvangorganisatie volgens het Waarborgfonds.

Daarnaast is er gekeken of de rechtsvorm van de onderneming bepaald kon worden via het ABR en zo ja, in hoeverre deze overeenkomt met de rechtsvorm zoals opgenomen in het LRK-bestand. Het Waarborgfonds heeft in het verrijkte LRK-bestand bij 36 kinderopvangorganisaties aangegeven dat zij vermoeden dat deze onder een stichting vallen.

De definitie van de rechtsvorm van een BEID uit het ABR wijkt iets af van de definitie van de rechtsvorm van de juridische eenheid zoals geregistreerd voor de KvK (en zoals deze is opgenomen in het LRK). Een bedrijfseenheid kan bestaan uit één of meer juridische eenheden (natuurlijke personen en/of niet-natuurlijke personen). Als een bedrijfseenheid uit meer dan één juridische eenheid bestaat, dan heeft het in principe geen eigen rechtsvorm. In het ABR worden dergelijke bedrijven opgenomen onder de rechtsvorm van de juridische eenheid die als

kern van de combinatie kan worden beschouwd. De kern is in principe de juridische eenheid met de meeste werkzame personen.

Wanneer er wordt gekeken naar de overlap tussen de rechtsvorm uit het LRK-bestand en het ABR, dan wordt er in 95 procent van de gevallen dezelfde rechtsvorm gevonden bij de BEID en de houder. In de gevallen waarbij dit niet overeenkomt gaat het meestal om een onbekende rechtsvorm in het LRK-bestand, waarbij er wel een rechtsvorm gevonden kon worden in het ABR. Onderstaande tabel geeft weer welke type rechtsvormen voorkomen bij de BEID's die gekoppeld konden worden aan het LRK. De besloten vennootschap (BV) is de meest voorkomende rechtsvorm gevolgd door de eenmanszaak. De rechtsvorm stichting komt in ongeveer 1 op de 6 gevallen voor. Het beeld is vergelijkbaar voor de dagopvang en de BSO.

3.3.1 Rechtsvorm van de gekoppelde BEID's naar type opvang

	Totaal	Dagopvang kindcentra	BSO kindcentra
Totaal	2.331	1.455	875
BV	959 (41%)	599 (41%)	360 (41%)
Stichting	387 (17%)	251 (17%)	136 (16%)
Eenmanszaak	565 (24%)	337 (23%)	228 (26%)
Vennootschap onder firma (vof)	394 (17%)	252 (17%)	142 (16%)
Vereniging	8 (0%)	6 (0%)	2 (0%)
Overig	18 (1%)	10 (1%)	8 (1%)

Tenslotte is naar de rechtsvorm gekeken van de 36 kinderopvangorganisaties waarvan het Waarborgfonds het vermoeden heeft dat er een stichting boven staat. Dit kan helaas niet op basis van het ABR bevestigd worden. Dit komt omdat in het ABR de BEID, indien deze uit meerdere onderliggende juridische eenheden (KvK-nummers) bestaat, in principe de rechtsvorm van de juridische eenheid met de meeste werkzame personen krijgt toegewezen. Dit zal in het geval van een kinderopvangorganisatie die bestaat uit een besloten vennootschap (BV) en een stichting dan vaak de BV zijn omdat daar normaliter de meeste mensen werken. Informatie over of er uiteindelijk een stichting boven een kinderopvangorganisatie hangt kan dus niet goed gebaseerd worden op basis van het ABR.

3.4 Gastouders, gastouderbureaus en het ABR

Paragrafen 3.2 en 3.3 gaan over kinderopvanglocaties, houders en organisaties van dagopvang en BSO's in kindcentra. Er is daarnaast nog gekeken naar gastouders (voorzieningen voor gastouderopvang) en gastouderbureaus uit het LRK-bestand en een eventuele koppeling met het ABR. Het bleek dat het niet mogelijk is om gastouders los aan te koppelen aan het ABR en voor deze gastouders te bepalen welke rechtsvorm ze hebben. Dit komt doordat voor gastouders geen KvK-nummer bekend is in het LRK. Voor gastouderbureaus is een koppeling met het ABR wel mogelijk, omdat zij wel een KvK-nummer hebben. Voor de gastouderbureaus is het dus mogelijk om extra kenmerken uit het ABR toe te voegen zoals de rechtsvorm. In theorie zou het wel mogelijk zijn om de individuele gastouder aan het gastouderbureau te koppelen en vervolgens aan het ABR te koppelen. Dit is in praktijk echter lastig, omdat een gastouder bij meerdere gastouderbureaus ingeschreven kan staan en niet zomaar bepaald kan worden wat

het belangrijkste gastouderbureau is voor de gastouders. Er kan wel bepaald worden hoeveel gastouders er bij elk gastouderbureau zitten.

De koppeling met het ABR is voor gastouders en gastouderbureaus minder relevant omdat SZW geen wensen heeft de rechtsvorm of achterliggende organisaties van gastouders en gastouderbureaus te achterhalen. Daarom is het voor fase 2 van het onderzoek niet erg dat deze koppeling lastig te maken is.

3.5 Ontwikkelingen volgen

SZW wil graag volgen hoe het aanbod en de vraag rondom de kinderopvang zich ontwikkelt over de jaren. Daarvoor is het noodzakelijk dat deze ontwikkelingen op een juiste manier een beeld kunnen worden gebracht. Het Waarborgfonds heeft het LRK-bestand begin 2024 verrijkt. Dit betekent dat deze informatie niet beschikbaar is voor eerdere verslagjaren.

Om inzicht te geven in de ontwikkeling van de kinderopvanglocaties, houders en locaties zijn er daarom twee mogelijkheden. Het is aan SZW om te bepalen welke optie de voorkeur heeft.

1. Er zouden eerdere versies van het LRK-bestand (zonder de toegevoegde informatie van het Waarborgfonds) gekoppeld kunnen worden aan eerdere versies van het ABR. Hierdoor zou zowel een uitspraak gedaan kunnen worden over de ontwikkeling van het aantal houders als aantal overkoepelende organisaties. Dat is informatie die onafhankelijk kan worden samengesteld, zonder toevoegingen van het Waarborgfonds. Informatie of er een stichting boven hangt kan op deze manier niet afgeleid worden voor eerdere verslagjaren.
2. Een alternatief om toch informatie af te leiden over een eventuele de stichting die er boven hangt, is om de huidige versie van het verrijkte LRK-bestand (per begin 2024) terug te leggen in de tijd. Hierbij wordt de huidige set aan kinderopvanglocaties met de aanvullende informatie van het Waarborgfonds over een eventuele overkoepelende stichting gekoppeld aan historische versies van het ABR. Een aanname hierbij is dat er weinig veranderingen zijn in deze overkoepelende stichtingen. Het is hierbij dus niet goed te achterhalen in hoeverre er wel veranderingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren en dus hoe goed die teruglegging is.

4. Indicator marktmacht kinderopvanglocaties

SZW wil in de aanbodrapportage graag een indicator opnemen die iets zegt over de marktmacht van kinderopvangorganisaties op wijkniveau⁶. Deze indicator moet aangeven in welke mate kinderopvangorganisaties de markt domineren in een wijk. Uit voorgaande analyses (zie hoofdstuk 3) is gebleken dat het door een koppeling met het ABR mogelijk is de overkoepelende kinderopvangorganisaties te identificeren. Daarmee is aan een belangrijke voorwaarde voldaan om dit te kunnen meten. Vervolgens is in dit haalbaarheidsonderzoek een eerste inventarisatie gedaan naar de mogelijkheden om een dergelijke indicator te ontwikkelen, door experts van de afdeling Methodologie van het CBS te raadplegen.

Bij het kiezen van de juiste indicator om marktmacht te meten, is een aantal zaken van belang. Het is bijvoorbeeld belangrijk op basis van welke informatie de marktmacht van kinderopvangorganisaties gemeten kan worden. Dit kan zijn het aantal kinderopvanglocaties, het aantal kindplaatsen, het aantal kinderen of het aantal afgenomen uren zijn. In dit haalbaarheidsonderzoek zijn bij de eerste inventarisatie drie mogelijke maten/indicatoren naar voren gekomen.

1. Herfindahl-Hirschman Index (HHI)⁷. Een goede optie is de HHI die ook al door SZW is aangedragen. Dit is een maat voor de concentratie (marktaandeel) in een bedrijfstak. De HHI kan daarmee gebruikt worden voor de beantwoording van de vraag in welke mate er in een bedrijfstak sprake is van een (bijna-)monopolie, een oligopolie, of van een goed gespreid scala aan aanbieders. De term "concentratiegraad" slaat op het aantal aanbieders van goederen of diensten in een bepaalde bedrijfstak. De maximale score op de HHI is 1, hetgeen bereikt wordt bij de situatie dat er slechts één aanbieder is die dus 100 procent van de markt bestrijkt. Bij een groot aantal aanbieders, met ongeveer gelijke marktaandelen, nadert deze index tot 0. Het CBS heeft deze index al eens eerder gebruikt in onderzoek naar internationale handel⁸ en naar de diversiteit van herkomstgroepen per buurt⁹.
2. Cosine similarity¹⁰. Een alternatief voor de HHI is de cosine similarity tussen de waargenomen verdeling van kinderopvangorganisaties in een wijk en een benchmark (bv. uniforme verdeling of unimodale verdeling van monopolist). Deze maat wordt vaak gebruikt om te meten in hoeverre teksten van elkaar verschillen in tekstanalyse maar kan ook voor andere doeleinden worden gebruikt. Voordeel van deze methode is dat het een relatief simpel algoritme is dat weinig rekenkracht kost.
3. Nominal inequality index. Dit is een maat om ongelijkheid te meten die vaker is gebruikt in onderzoek naar onder andere inkomen of geluk¹¹. Deze kan worden toegepast door te meten in hoeverre er sprake is van ongelijkheid in de spreiding van kinderopvanglocaties.

Bij de keuze voor de juiste index is mogelijke onthulling een belangrijk aandachtspunt. Bij het kiezen van een index is het van belang dat de onderliggende aantallen niet te herleiden zijn naar de achterliggende kinderopvangorganisaties. Het zal afhankelijk van de gekozen index zijn in

⁶ Zie onderzoeksvraag 9 voor het aanbodrapport.

⁷ [Herfindahl-index - Wikipedia](#)

⁸ [Weinig importafhankelijkheid bij grotere productgroepen | CBS](#)

⁹ [Herfindahl-Hirschman-Index \(HHI\) naar buurt, 2022 | CBS](#)

¹⁰ [Cosine similarity - Wikipedia](#)

¹¹ [Measures of Inequality: Application to Happiness in Nations | Social Indicators Research \(springer.com\)](#)

hoeverre kinderopvangorganisaties en/of locaties te herleiden zijn. Stel er zijn enkele dominerende kinderopvangorganisaties in een regio en dit wordt vastgelegd in een index, dan moet er goed bekeken worden in hoeverre die index dan informatie kan onthullen over die specifieke organisaties.

Er zijn dus mogelijkheden, waarbij de HHI in eerste instantie de beste kandidaat lijkt omdat het een bekende indicator is voor marktmacht en het CBS hier eerder mee heeft gewerkt. Maar dit vergt nog het nodige uitzoekwerk en verdere analyses, zeker in verband met het voorkomen van onthulling. Het is daarom niet waarschijnlijk dat een indicator voor de marktmacht al meegenomen kan worden bij de eerste versie van de aanbodrapportage. In overleg met SZW kan/zal gekeken worden of het zinvol is om de mogelijkheden voor één of meerdere van deze indicatoren nader te onderzoeken.

5. Koppeling LRK-BAG

SZW wil voor de aanbodrapportage graag weten wat de ontwikkeling is van het type panden waar de kinderopvanglocaties in zitten¹². Een aanname die zij willen toetsen is dat kinderopvanglocaties steeds vaker in schoolgebouwen zijn gevestigd. Een manier om dit te achterhalen is te kijken naar de gebruiksfunctie volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) van het pand waarin een kinderopvanglocatie is gevestigd. Een van de gebruiksfuncties die wordt onderscheiden in de BAG is 'Onderwijs'.

Voor deze analyses is het noodzakelijk dat er een koppeling gemaakt kan worden tussen het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en de BAG. Dit is in theorie mogelijk, omdat in het LRK de kinderopvanglocatie voorzien is van een BAG-ID. In dit haalbaarheidsonderzoek is getoetst of deze koppeling inderdaad gemaakt kan worden met de bestanden beschikbaar bij het CBS en wat de kwaliteit van deze koppeling is.

Tabel 5.1 geeft de koppelpercentages weer. Deze uitkomsten laten zien dat de koppeling van het LRK met de BAG vrijwel altijd goed gaat. Voor ongeveer de 99 procent van alle kinderopvanglocaties uit het LRK kan de koppeling met de BAG worden gemaakt. Dit percentages is ook vrij stabiel over de jaren heen en verschilt ook niet veel tussen de verschillende typen opvang.

5.1 Koppelpercentages LRK-BAG naar jaar en type opvang

	2020	2021	2022	2023
Totaal	99,2%	98,9%	98,8%	98,9%
Dagopvang kindcentrum	98,8%	98,2%	98,4%	98,4%
BSO kindcentrum	98,7%	98,2%	98,4%	98,3%
Gastouderbureau	98,4%	98,2%	98,7%	98,8%
Gastouder	99,5%	99,4%	99,2%	99,3%

Om te kijken of de gebruiksfunctie uit de BAG 'Onderwijs' voorkomt onder de kinderopvanglocaties is een analyse gedaan naar de vulling van deze variabele. De uitkomsten daarvan zijn terug te vinden in tabel 5.2. Hieruit blijkt dat ongeveer 20 procent van de kinderopvanglocaties een gebruiksfunctie 'Onderwijs' heeft. Dit percentage lijkt iets toe te nemen over de jaren heen. Daarvoor is de belangrijkste verklaring dat in de eerdere jaren het LRK-bestand relatief meer gastouders bevatte, en deze minder vaak in een locatie zitten met een onderwijsfunctie.

Bijna de helft van de dagopvanglocaties in kindcentra zijn gevestigd in een pand met een onderwijsfunctie en iets meer dan de helft van de BSO-locaties in kindcentra. Voor gastouderbureaus gaat het maar om een paar procent en bij gastouders zelf komt het praktisch niet voor.

¹² Zie onderzoeksvraag 6 voor het aanbodrapport.

5.2 Aandeel kinderopvanglocaties met gebruiksfunctie 'Onderwijs' naar jaar en type opvang

	2020	2021	2022	2023
Totaal	19,6%	21,1%	22,5%	23,9%
Dagopvang	48,5%	48,7%	48,6%	48,6%
BSO	52,9%	53,3%	53,5%	53,4%
Gastouderbureau	3,6%	3,5%	3,3%	2,1%
Gastouder	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Uit deze eerste analyses blijkt dus dat er mogelijkheden zijn om de BAG aan het LRK te koppelen en de gebruiksfunctie te achterhalen. In fase 2 zullen deze analyses verder uitgewerkt worden en bekeken worden hoe de onderzoeksvraag van SZW precies beantwoord kan worden.

6. Conclusies per onderzoeksvraag

De voorgaande hoofdstukken geven een beeld van de belangrijkste uitkomsten van de analyses die zijn uitgevoerd in dit haalbaarheidsonderzoek. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat dit concreet betekent voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen voor zowel het aanbodrapport als het dashboard. Dit zijn de onderzoeksvragen uit het projectvoorstel die SZW graag beantwoord wilt hebben.

6.1 Aanbodrapport

1. Ontwikkeling van de gemiddelde grootte van kinderopvanglocaties. Deze grootte wordt geoperationaliseerd als het aantal kindplaatsen per locatie. Elk LRK-nummer is een locatie.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden op basis van het LRK-bestand.
2. Ontwikkeling van aantal locaties dat van houder is veranderd.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden. Er kan op basis van een koppeling met het ABR onderscheid gemaakt worden tussen houders en overkoepelende organisaties. Het is daarom ook mogelijk om de ontwikkeling van het aantal locaties dat van organisatie is veranderd in beeld te brengen.
3. Ontwikkeling aantal organisaties met nieuwe locaties. Uitgesplitst naar nieuw opgezette locatie of overgenomen vestiging.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden. Er kan op basis van een koppeling met het ABR onderscheid gemaakt worden tussen houders en overkoepelende organisaties en welke locaties daaronder vallen. De operationalisering van nieuwe locaties of overgenomen vestigingen moet nog wel verder uitgedacht worden.
4. Ontwikkeling aantal afgenomen uren in relatie tot de uurprijzen. Het gaat hier om het naast elkaar zetten van de ontwikkeling van het aantal uren en de uurprijzen in een figuur. Indien mogelijk worden deze analyses op wijkniveau uitgevoerd.
 - ➔ Het is mogelijk een koppeling te maken tussen het LRK-bestand en het Toeslagenbestand. Op die manier kunnen de afgenomen uren en die uurprijzen worden gelinkt aan een locatie. Wel kwam uit de analyses naar voren dat het Toeslagenbestand meestal het maximale uurtarief waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd bevat. Het is de vraag aan SZW of hiermee het juiste beeld wordt geschetst voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag.
5. Ontwikkeling van de rechtsvorm van de kinderopvangorganisaties. Hierbij is het van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen profit en non-profit organisaties. Stichtingen en verenigingen en overheid worden tot de non-profitsector gerekend.
 - ➔ Deze analyse is mogelijk met een aantal kanttekeningen. Op basis van een koppeling met het ABR kan de rechtsvorm van de BEID bepaald worden. De BEID is een goede afspiegeling van de overkoepelende organisatie. Echter hierin is meestal niet zichtbaar of er sprake is van een overkoepelende stichting. Hiervoor is de verrijking van het Waarborgfonds nodig.

6. Ontwikkeling van het type panden waar de kinderopvanglocaties in zitten. Hiervoor wordt gekeken naar de gebruiksfunctie van het pand volgens de BAG. Daarbij is vooral de gebruiksfunctie 'Onderwijs' van belang omdat de verwachting is dat steeds meer kinderopvanglocaties bij een school worden gevestigd.
 - ➔ Deze analyse is mogelijk. De koppeling van het LRK-bestand met de BAG zag er goed uit.
7. De ontwikkeling van het aantal kindplaatsen in relatie tot de arbeidsmarktkrapte. De ontwikkeling van het aantal kindplaatsen is al in beeld gebracht voor het eerdere dashboard over kinderopvang. Arbeidsmarktkrapte kan in beeld worden gebracht met openbare cijfers. Het gaat hier om cijfers over openstaande vacatures¹³ van het CBS en de spanningsindicator van het UWV¹⁴.
 - ➔ Deze analyse is mogelijk. Alleen zijn de openbare cijfers niet altijd op laag geografisch niveau mogelijk. Dan kan de ontwikkeling van de kindplaatsen per gemeente of wijk worden afgezet tegenover een hoger geografisch niveau.
8. De ontwikkeling van de gemiddelde afstand van ouders tot een opvanglocatie. Deze cijfers zijn al beschikbaar via de Nabijheidsstatistieken op Statline¹⁵ op gemeente- en wijkniveau.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden op basis van openbare data.
9. SZW heeft behoefte aan een indicator die iets zegt over de marktmacht van kinderopvangorganisaties op wijkniveau.
 - ➔ Na een eerste inventarisatie lijkt de HHI een goede mogelijkheid. Ook zijn er nog een aantal alternatieven genoemd. Belangrijke aandachtspunten zijn dat er nog verder moet worden uitgedacht wat er precies gemeten moet worden en dat het niet tot onthulling mag leiden. Hiervoor is nog nader onderzoek nodig.

6.2 Dashboard

1. De ontwikkeling van het gemiddeld aantal kindplaatsen per locatie. Elk LRK-nummer is een locatie. Deze analyse komt grotendeels overeen met analyse 1 voor het aanbodrapport.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden op basis van het LRK-bestand.
2. De ontwikkeling van het aantal kinderopvanglocaties. Elk LRK-nummer is een locatie.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden op basis van het LRK-bestand.
3. De ontwikkeling van de verhouding van het aantal houders ten opzichte van het aantal locaties.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden. Er kan op basis van een koppeling met het ABR onderscheid gemaakt worden tussen houders en overkoepelende organisaties en welke locaties daaronder vallen.

¹³ [StatLine - Vacatures; ontstaan, openstaand, vacaturegraad \(cbs.nl\)](#)

¹⁴ [Datasets \(werk.nl\)](#)

¹⁵ [Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, wijk- en buurtcijfers 2021 | CBS](#)

4. De ontwikkeling van het aantal afgenomen uren kinderopvang. Het gaat hierbij om het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag is aangevraagd. Dit wordt uitgesplitst naar de woonregio van de ouder(s) en kind.
 - ➔ Deze analyse kan uitgevoerd worden op basis van het Toeslagenbestand.
5. Ontwikkeling van de uurprijzen van de kinderopvang. Landelijke cijfers zijn al beschikbaar bij SZW. Het gaat hierbij dus om het samenstellen van cijfers op gemeente en wijkniveau. Ook is een uitsplitsing naar rechtsvorm gewenst.
 - ➔ Het is mogelijk een koppeling te maken tussen het LRK-bestand en het Toeslagenbestand. Op die manier kunnen de afgenomen uren en de uurprijzen worden gelinkt aan een locatie. Wel kwam uit de analyses naar voren dat het Toeslagenbestand meestal het maximale uurtarief waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd bevat. Het is de vraag aan SZW of hiermee het juiste beeld wordt geschetst voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag.
6. Ontwikkeling van de maximale uurprijs van kinderopvang. Deze informatie is openbaar beschikbaar op de pagina van de Belastingdienst¹⁶. Het gaat om landelijke cijfers. Uitsplitsing naar gemeente of wijk is niet mogelijk.
 - ➔ Deze cijfers kunnen overgenomen worden van de Belastingdienst.
7. Ontwikkeling van de eigen bijdrage. Het liefst uitgesplitst naar inkomensgroepen.
 - ➔ Er is een voorstel gedaan aan SZW voor de berekening van de eigen bijdrage op basis van het Toeslagenbestand.
8. Ontwikkeling van het aantal uren kinderopvang. Bij voorkeur per kwartaal. Op Statline is al informatie te vinden over het gemiddeld aantal uren in de formele kinderopvang naar woonregio van de kinderen (provincies en gemeenten)¹⁷.
 - ➔ Cijfers over de ontwikkeling van het aantal uren kinderopvang kunnen worden overgenomen van Statline. Een alternatief, als de cijfers op Statline net niet de juiste uitsplitsingen hebben, is deze cijfers samen te stellen op basis van het Toeslagenbestand. Kwartaalcijfers zijn helaas niet mogelijk.
9. De ontwikkeling van de gemiddelde afstand van ouders tot een opvang. Deze cijfers zijn al beschikbaar via de Nabijheidsstatistieken op Statline¹⁸. Zie ook analyse 8 voor het aanbodrapport.
 - ➔ Deze cijfers kunnen worden overgenomen van Statline.

¹⁶ [Belastingdienst.nl - Maximaal uurtarief voor de kinderopvang](#)

¹⁷ [StatLine - Formele kinderopvang; kinderen, uren, soort opvang, vorm opvang, regio \(cbs.nl\)](#)

¹⁸ [Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, wijk- en buurtcijfers 2021 | CBS](#)