

ONDERZOEK BEKOSTIGING KINDEROPVANG CARIBISCH NEDERLAND



Er komt een nieuwe wet voor de kinderopvang in Caribisch Nederland. De Rijksoverheid zal de kinderopvang voor een aanzienlijk deel gaan financieren. Om ervoor te zorgen dat de vergoeding realistisch is en organisaties goede kinderopvang kunnen blijven leveren, heeft het ministerie van SZW het onafhankelijke onderzoeksbureau EBA een onderzoek laten uitvoeren naar de kosten van kinderopvang. Op basis van dit onderzoek geven de onderzoekers advies over de bekostigingssystematiek. Zij geven in hun rapport ook aan voor welke onderdelen in het rekenmodel nog beslissingen genomen moeten worden en wat deze beslissingen betekenen voor de hoogte van de toekomstige vergoeding voor kinderopvang.

Het onderzoek

Voor betrouwbare kostprijsgegevens en advies over de bekostigingssystematiek werd het onderzoek opgedeeld in 3 fases:

1. Een voorlopig advies voor de inrichting van de bekostigingssystematiek voor kinderopvang (2021).
2. Een eerste, voorlopige meting van kostprijzen van kinderopvang (in 2021 afgerond).
3. Een tweede, definitieve meting van kostprijzen en een definitief advies voor de bekostigingssystematiek (2023).

In de eerste meting participeerde 90% van alle kinderopvangorganisaties. In de definitieve meting participeerden 29 organisaties op Bonaire (73%), 6 op Sint Eustatius (86%) en 2 op Saba (100%).

Kosten van kinderopvang

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er verschillen zijn in de kosten per dagdeel tussen kinderopvangorganisaties. Op basis van de analyse van de kosten concluderen de onderzoekers dat de verschillen in kosten vooral komen door:

- Het aantal kinderen per beroepskracht: organisaties die voldoen aan de BKR-norm vangen minder kinderen per beroepskracht op dan organisaties die hier nog niet aan voldoen. Ook zijn er organisaties die minder kinderen per beroepskracht opvangen dan de BKR-norm voorschrijft. Vooral bij buitenschoolse opvang is dit een aandachtspunt.
- De salariskosten per beroepskracht: de salarissen die worden uitbetaald aan beroepskrachten lopen uiteen tussen organisaties, o.a. door verschillen in opleidingsniveau, wel of niet hanteren van geadviseerde salarisschalen en vakantiegeld en/of pensioenregeling.
- Het aantal medewerkers dat in dienst is voor het uitvoeren van overige werkzaamheden, zoals koken, schoonmaken, transport en klusjes.

Op het gebied van huisvesting zijn er relatief weinig kostenverschillen tussen de organisaties.

Bekostigingssystematiek

Op basis van de analyse van de kosten adviseren de onderzoekers een systematiek die, voor zover mogelijk, is gebaseerd op objectieve criteria. Ook hebben zij in de aanbevolen systematiek rekening gehouden met de uitvoerbaarheid ervan en met kwaliteitsverbeteringen die, nu en in de toekomst, doorgevoerd moeten worden.

De onderzoekers stellen, net als bij de huidige subsidie, een vergoeding per dagdeel voor, opgebouwd uit aparte bedragen voor personeels-, huisvestings- en overige kosten:

- Voor de vergoeding voor pedagogisch personeel zijn de kwaliteitseisen (aantal kinderen per pedagogisch medewerker en opleiding) leidend. In afwachting van een CAO wordt voor de hoogte van de salarissen uitgegaan van de door BES(t) 4 kids geadviseerde salarisstructuur in het groeipakket arbeidsvoorwaarden.
- De vergoedingen voor huisvestings- en overige kosten worden bepaald op basis van de door organisaties aangeleverde kostengegevens, gecorrigeerd voor eilandelijke prijsverschillen.

Daarnaast stellen de onderzoekers een extra opslag voor. Deze extra opslag is bedoeld om te compenseren voor kosten waar de bekostigingssystematiek nog geen rekening mee houdt. Dit gaat bijvoorbeeld om kosten die gepaard gaan met (toekomstige) kwaliteitseisen die nog niet worden gedekt aan de hand van de bekostigingssystematiek.



Te nemen beslissingen

De onderzoekers geven aan welke beslissingen nog door het ministerie van SZW genomen moeten worden voordat de aanbevolen systematiek definitief kan worden toegepast. Zij brengen deze beslissingen in beeld en laten middels een onder- en bovengrens zien wat de gevolgen zijn van verschillende beslissingen:

- **BKR-norm.** De onderzoekers adviseren om uit te gaan van een gemiddelde BKR-norm per opvangsoort. Ze geven daarbij een onder- en bovengrens aan. In de dagopvang wordt de vergoeding voor baby's apart berekend in verband met de lage BKR.
- **Aantal beroepskrachten.** Uitgangspunt is dat een dagdeel in de kinderopvang 5,5 uur is en een medewerker een werkweek heeft van 40 uur. In het rekenmodel adviseren de onderzoekers verder om bij de berekening van het benodigd aantal pedagogische medewerkers een opslagfactor te hanteren omdat de bezettingsgraad in de kinderopvang niet altijd 100% is; niet elke plek is elke dag de hele dag bezet. Uitgaande van een bezettingsgraad tussen de 95 en 80 procent kan deze 'efficiëntiefactor' liggen tussen de 1,05 (ondergrens) en 1,25 (bovengrens) voor alle typen opvang. Ook een opslagfactor voor werk buiten de gewone opvangtijden is een keuze. Ondergrens is dat al het werk binnen de werktijd wordt gedaan. Als bovengrens rekenen de onderzoekers met 1,15 voor dagopvang en gastouders, en 1,30 voor de BSO. Dit komt overeen met ongeveer anderhalf uur extra werk buiten de reguliere opvanguren per dag.
- **Opleidingseisen.** Een keuze is of de vereiste beroepskracht met een hoger opleidingsniveau in de dagopvang en BSO, drie dagen per week (ondergrens) of fulltime (bovengrens) meegeteld wordt.
- **Salaris pedagogisch personeel.** De vraag is met welke trede de berekening van de salariskosten moet worden uitgevoerd. Dit kan variëren van trede 1 (ondergrens) tot trede 10 (bovengrens).
- **Verbeteren arbeidsvoorwaarden.** Wordt er vakantiegeld en/of een pensioenregeling (bovengrens) meegerekend bovenop de wettelijke werkgeverslasten (ondergrens). Indien ja, vanaf wanneer?

- **Huisvesting gastouders.** Gastouders hebben te maken met minder kwaliteitseisen en de opvang vindt plaats in de eigen woning. Het zou daarom een keuze kunnen zijn om geen of een gedeeltelijke vergoeding voor huisvesting aan gastouders toe te kennen.
- **Vergoeding overige kosten.** Er zijn verschillen tussen organisaties in de overige kosten. Een optie is om de vergoeding van overige kosten per dagdeel te berekenen op basis van de mediane kosten van alle kinderopvangorganisaties, waardoor grote uitschieters in kosten per eiland minder zwaar meewegen. Daarbij stellen de onderzoekers voor om compensatie voor prijsverschillen per eiland toe te passen (ondergrens). Het is ook mogelijk om de verschillen in kosten en budget tussen de eilanden intact te laten en in de berekening uit te gaan van de gemiddelde overige kosten per eiland (bovengrens).
- **Extra opslag.** Besloten moet nog worden of de extra opslag wordt toegepast en voor welke kostenposten die nu nog niet meegenomen zijn in het rekenmodel.
- **Implementatie.** Ook over hoe en wanneer de bekostigingssystematiek wordt ingevoerd, moet nog besloten worden. De onderzoekers geven de optie mee om de hoogte van de vergoeding afhankelijk te maken van de mate waarin organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen. Ook zou een 'ingroeimodel' een mogelijkheid zijn zodat organisaties voldoende tijd hebben om naar een lager kostenniveau toe te groeien als zij hogere kosten hebben dan de toekomstige vergoeding.

Indicatie toekomstige vergoeding

Met behulp van de voorgestelde methodiek hebben de onderzoekers doorgerekend wat de vergoeding per dagdeel zou zijn als bij alle beslissingen gekozen wordt voor de ondergrens, en ook bij alle keuzes voor de bovengrens. Op deze manier geven zij een indicatie van de bandbreedte van de toekomstige vergoeding per dagdeel. Zij vergelijken deze met de gemiddelde kosten in 2022 en de inkomsten uit de subsidie en ouderbijdrage in 2022 en 2023:

Dollars per dagdeel	Kosten 2022	Subsidie 2022 + ouderbijdrage	Subsidie 2023 + ouderbijdrage	Indicatie nieuwe vergoeding
Bonaire - dagopvang	\$25	\$12	\$15	\$23 - \$37
Bonaire - BSO	\$30	\$19	\$25	\$19 - \$32
Bonaire – dagopvang & BSO	\$27	\$16	\$20	\$21 - \$33
Bonaire – gastouders excl huisvesting	\$12	\$8	\$10	\$22 - \$36
Sint Eustatius – alle opvang	\$32	\$30	\$31	\$22 - \$45
Saba – alle opvang	\$44	\$44	\$46	\$22 - \$46

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Hoe verder?

Op basis van het onderzoeksrapport zal in overleg met de openbare lichamen een voorstel voor de bekostigingssystematiek aan de minister worden voorgelegd. Ook wordt een voorstel gedaan voor de hoogte van de subsidiebedragen in 2024.

Het plan is om het voorstel voor de bekostigingssystematiek en de subsidiebedragen voor 2024 in november 2023 met de openbare lichamen en de kinderopvang organisaties te bespreken.

Een definitief besluit over de bekostigingssystematiek en de hoogte van de structurele kinderopvangvergoeding zal naar verwachting pas in het najaar 2024 worden genomen. Dat kan pas als het wetsvoorstel kinderopvang BES in de loop van 2024 door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen.

Omdat het kabinet op dit moment demissionair is, zal deze planning nog afgestemd moeten worden. Het is dus ook nog niet zeker of deze planning zal worden gehaald.