

Bekostiging kinderopvang Caribisch Nederland

Fase III – tweede kostenmeting en definitief
advies bekostigingssystematiek

Definitief eindrapport

30-8-2023

Sjoerd Boerdijk, Tom Smits, Saskia de Rijke en Koert van Buiren



Bekostiging kinderopvang Caribisch Nederland

Fase III – tweede kostenmeting en definitief advies bekostigingssystematiek

Definitief eindrapport

Auteurs: Sjoerd Boerdijk, Tom Smits, Saskia de Rijke en Koert van Buiren

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, augustus 2023

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#)

Inhoudsopgave

Conclusies en samenvatting.....	4
1. Inleiding	12
2. Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland	14
3. Advies voor de bekostigingssystematiek.....	32
4. Uitkomsten voorgestelde bekostigingssystematiek.....	43
5. Implementatie.....	57
Bijlage.....	60

Conclusies en samenvatting

Aan de hand van een gegevens-uitvraag zijn de kosten van kinderopvang per type organisatie en per eiland in beeld gebracht. Kostenverschillen tussen organisaties zijn verklaarbaar.

De toekomstige vergoeding wordt aan de hand van een nieuwe bekostigingssystematiek op objectieve wijze vastgesteld. Op Bonaire gaan dagopvangorganisaties, organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden en gastouders er met de aanbevolen systematiek op vooruit ten opzichte van de subsidie in 2023 op vooruit. Of BSO's op Bonaire en organisaties op Sint Eustatius en Saba er in de nieuwe systematiek op vooruit gaan hangt af van beleidskeuzes.



Inzicht in kosten en advies voor een bekostigingssystematiek

Om te komen tot een wettelijk verankerde bekostiging van de kinderopvang in Caribisch Nederland heeft Economisch Bureau Amsterdam in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de bekostiging van kinderopvang. Dit rapport geeft inzicht in de kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland en de factoren die bepalend zijn voor verschillen in de kostprijs tussen type organisaties en tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast bevat dit rapport een advies over een nieuwe bekostigingssystematiek voor kinderopvang in Caribisch Nederland.

Kosten van kinderopvang

Om inzicht te krijgen in de kosten van kinderopvang heeft medio 2023 een gegevens-uitvraag plaatsgevonden

Om de kosten van kinderopvang vast te stellen heeft in het tweede kwartaal van 2023 een gegevens-uitvraag plaatsgevonden waarbij organisaties is verzocht kostengegevens aan te leveren over het boekjaar 2022. In totaal hebben 29 organisaties op Bonaire (respons: 73 procent), 6 organisaties op Sint Eustatius (respons: 86 procent) en 2 organisaties op Saba (respons: 100 procent) kostengegevens aangeleverd. Op basis van deze gegevens is het kostenniveau per type opvang en per eiland vastgesteld.

De kosten per dagdeel zijn gemiddeld genomen het hoogst bij de BSO en het laagst bij de gastouders

De kosten van kinderopvang zijn in hoofdlijnen in te delen in drie posten: personeel, huisvesting en overig. De personeelskosten betreft de kosten die organisaties maken ten behoeve van het pedagogisch personeel, zoals salaris, vakantiegeld en werkgeverslasten. Onder huisvestingskosten vallen huur- of hypotheeklasten, energiekosten en jaarlijks onderhoud. De overige kosten zijn kosten zoals materialen, maaltijden, transport, kosten voor het organiseren van activiteiten en andere kosten die niet onder eerdergenoemde kostenposten vallen. Overig, niet- pedagogisch personeel valt onder de overige kosten.

De kosten van kinderopvang in 2022 waren voor de dagopvang gemiddeld \$29 per dagdeel, voor de BSO gemiddeld \$34 per dagdeel, voor de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden gemiddeld \$27 per dagdeel en voor de gastouders gemiddeld \$12 per dagdeel.

De kosten van kinderopvang verschillen sterk per eiland

De kosten van kinderopvang zijn met gemiddeld \$44 per dagdeel het hoogst op Saba, gevolgd door Sint Eustatius met gemiddeld \$32 per dagdeel. Op Bonaire zijn de kosten gemiddeld \$27 per dagdeel. In deze gemiddelden zijn alle type opvang meegenomen.

Zowel de personeelskosten als de overige kosten per dagdeel zijn op Saba hoger dan op Bonaire. Op Sint Eustatius zijn de personeelskosten lager dan op Bonaire, maar liggen de overige kosten op hetzelfde niveau als op Saba. De huisvestingskosten per dagdeel zijn op alle drie de eilanden ongeveer gelijk.

Een groot deel van de organisaties op Bonaire ontvangt in 2022 minder subsidie dan dat het aan kosten maakt

Veel organisaties ontvingen in 2022 onvoldoende subsidie (en inkomsten uit ouderbijdragen) om de kosten te kunnen dekken. Ook voor 2023 lijkt dit, ondanks een toename in de subsidie, bij een deel van de organisaties het geval te zijn. Bij een aantal organisaties is nagevraagd hoe zij omgaan met dit verschil tussen subsidie en kosten. Hierop is aangegeven dat dit verschil wordt opvangen door bestaande buffers aan te spreken, salarissen niet (of te laat) uit te betalen, kredieten bij leveranciers te laten oplopen en door (privé)leningen aan te gaan.

Conclusies en samenvatting

Drie factoren zijn bepalend voor verschillen in kosten tussen organisaties

De factoren die bepalend zijn voor verschillen in kosten tussen organisaties zijn*:

- i) Het aantal kinderen per beroepskracht;
- ii) De salariskosten per beroepskracht;
- iii) Het aantal medewerkers dat in dienst is voor het uitvoeren van overige werkzaamheden (zoals koken, schoonmaken, transport, klusjes etc.).

Factor i) Het aantal kinderen per beroepskracht

Er is een negatief verband tussen het aantal kinderen per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel. Bij organisaties die per beroepskracht meer kinderen opvangen, zijn de personeelskosten per dagdeel over het algemeen lager. Het aantal kinderen per beroepskracht is gemiddeld genomen het laagst bij de BSO. Dit is opvallend omdat de kwaliteitseisen voor dit type opvang juist een minder strenge beroepskracht-kind norm (BKR-norm) voorschrijven. Een verklaring is dat BSO's maar één dagdeel per dag open zijn terwijl, om personeel te werven en te behouden, personeel wel veelal voltijd in dienst is.

Op Saba is het aantal kinderen per beroepskracht gemiddeld genomen het laagst en op Sint Eustatius het hoogst. Dit komt overeen met de hoge personeelskosten per dagdeel op Saba en de lage personeelskosten per dagdeel op Sint Eustatius. Op Bonaire ligt zowel het aantal kinderen per beroepskracht als de personeelskosten per dagdeel tussen het niveau van Sint Eustatius en Saba in.

Het uiteenlopende aantal kinderen per beroepskracht hangt ook samen met de kwaliteitseisen. De BKR-norm schrijft een maximaal aantal kinderen per beroepskracht voor. Organisaties die al aan deze kwaliteitseis voldoen hebben meer personeel nodig en hebben daardoor over het algemeen hogere personeelskosten dan organisaties die nog niet aan deze kwaliteitseis voldoen.

Factor ii) De salariskosten per beroepskracht

De tweede factor die bepalend is voor de kostenverschillen tussen organisaties is het salaris per beroepskracht. De gemiddelde salariskosten per beroepskracht zijn het hoogst bij organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden, en het laagst bij de gastouders. Ook tussen de eilanden loopt het salarisniveau uiteen. Op Saba is het salarisniveau gemiddeld genomen het hoogst, en op Sint Eustatius het laagst. Het gemiddelde salarisniveau op Bonaire ligt tussen het niveau op Sint Eustatius en Saba in.

Vanuit BES(t)4Kids is een groeipakket arbeidsvoorwaarden opgesteld waarin salarisschalen zijn ontwikkeld, onderscheiden naar functie en opleidingsniveau. De keuze van organisaties om wel of niet het salaris uit dit groeipakket te hanteren bepaalt in grote mate de verschillen in salarisniveau tussen organisaties. Ook het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers is van invloed op verschillen in salarisniveau tussen organisaties.

Factor iii) Het aantal medewerkers dat in dienst is voor overige werkzaamheden

De derde factor die bepalend is voor kostenverschillen tussen organisaties is het aantal medewerkers dat in dienst is voor het uitvoeren van niet-pedagogische werkzaamheden zoals koken, schoonmaken, transport, het doen van klusjes, etc. Deze 'overige' werkzaamheden worden door organisaties op uiteenlopende wijzen georganiseerd. Sommige organisaties hebben hiervoor personeel in dienst, anderen besteden deze werkzaamheden uit en er zijn ook organisaties die deze werkzaamheden zelf uit zonder hiervoor personeel in dienst te hebben. Het is aannemelijk dat deze laatste groep meer verborgen kosten maakt, zoals overwerk en inzet van familie en vrienden.

* Op basis van de aangeleverde gegevens zijn deze drie factoren als meest bepalend geïdentificeerd. Het is mogelijk dat andere factoren ook medebepalend zijn voor de verschillen in kosten tussen organisaties.

Conclusies en samenvatting

Kostenverschillen zijn verklaarbaar

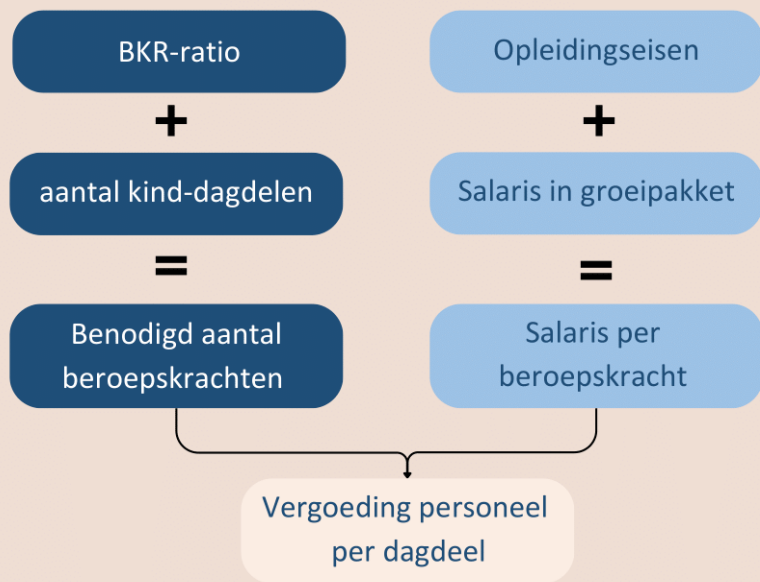
Verschillen in kosten tussen organisaties zijn te verklaren door verschillen in aantallen kinderen per beroepskracht, het salarisniveau van beroepskrachten en het aantal medewerkers dat in dienst is voor de overige werkzaamheden.

Organisaties die voldoen aan de BKR-norm vangen minder kinderen per beroepskracht op dan organisaties die hier nog niet aan voldoen. Ook zijn er enkele organisaties die ervoor kiezen om met kleinere stamgroepen te werken dan de BKR-norm voorschrijft. Verschillen in salarisniveau komen voort uit het wel of niet volgen van het groeipakket arbeidsvoorwaarden BES(t)4Kids en verschillen in het aantal overige personeelsleden komen voort uit de uiteenlopende wijze waarop de uitvoering van overige werkzaamheden is georganiseerd.

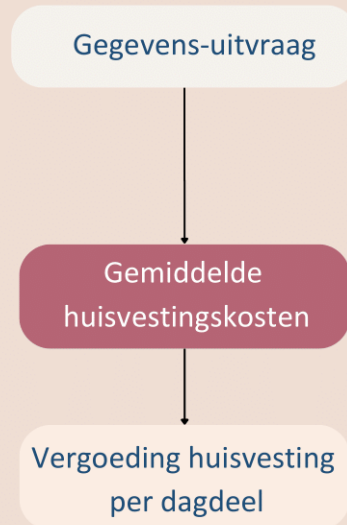
Advies voor de nieuwe bekostigingssystematiek



Pedagogisch personeel

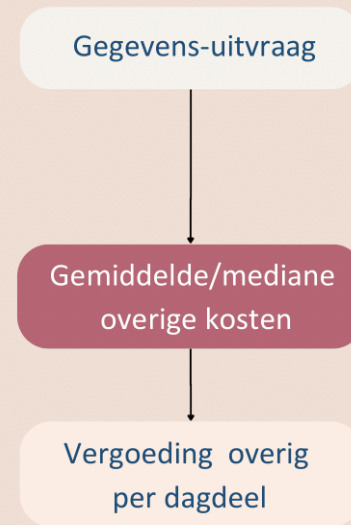


Huisvesting



Overig

inclusief overig personeel



Vergoeding personeel



Vergoeding huisvesting



Vergoeding overig



extra opslag



Totale vergoeding per dagdeel

Advies voor de nieuwe bekostigingssystematiek

De vergoeding wordt op objectieve wijze vastgesteld

In de aanbevolen systematiek wordt de vergoeding zoveel mogelijk bepaald aan de hand van objectieve criteria. Daarnaast houdt de aanbevolen nieuwe systematiek rekening met verbeteringen die organisaties nu en in de toekomst door maken. Tot slot is bij de ontwikkeling van de nieuwe systematiek rekening gehouden met de uitvoerbaarheid voor de uitvoeringsorganisatie en voor de kinderopvangorganisaties.

De vergoeding die met de nieuwe systematiek wordt bepaald is opgebouwd uit vergoedingen ter dekking van de personeelskosten, de huisvestingskosten en de overige kosten.

De kwaliteitseisen die vanuit het programma BES(t)4Kids aan organisaties worden gesteld, gelden als objectieve criteria waarmee de hoogte van de vergoeding voor het pedagogisch personeel kan worden vastgesteld.* Deze vergoeding volgt uit het benodigde aantal beroepskrachten (gegeven het aantal op te vangen kinderen) en de personeelskosten per beroepskracht. Het benodigde aantal beroepskrachten volgt uit de BKR-ratio en het totaal aantal kind-dagdelen. De personeelskosten per beroepskracht worden, in afwachting van een CAO voor de kinderopvang in Caribisch Nederland, bepaald door de salarisschalen in het groeipakket arbeidsvoorwaarden van BES(t)4Kids en de geldende opleidingseisen voor beroepskrachten.

De vergoeding voor huisvestingskosten en overige kosten wordt bepaald op basis van de door organisaties aangeleverde kostengegevens. In de aanbevolen systematiek worden de huisvestings- en overige kosten vergoed op basis van de gemiddelde

of mediane huisvestings- en overige kosten, gecorrigeerd voor prijsverschillen tussen de eilanden.†

Voorgesteld wordt om in de bekostigingssystematiek een extra opslag op de vergoeding voor personeel, huisvesting en overige kosten op te nemen. 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 maar nog niet worden gedekt aan de hand van de bekostigingssystematiek.

Tabel S.1 Per beleidskeuze is een onder- en bovengrens vastgesteld.

Beleidskeuzes	Ondergrens	Bovengrens
BKR-norm	Gemiddelde van kwaliteitseis	Gemiddelde van leeftijd kinderen
Efficiëntiefactor	1,05 alle typen opvang	1,44 DO en gastouders, 1,63 BSO
Beroepskracht MBO 4 op locatie†	3 dagen per week	5 dagen per week
Salaris pedagogisch personeel	Salarisschaal trede 1	Salarisschaal trede 10
Vakantiegeld	Geen vakantiegeld	Wel vakantiegeld
Aanvullend pensioen	Geen aanvullend pensioen	Wel aanvullend pensioen
Huisvesting gastouders	Huisvesting niet vergoeden	Huisvesting wel vergoeden
Vergoeding overige kosten	Mediane overige kosten	Gem. overige kosten per eiland
Extra opslag	1% alle typen opvang	6% DO en gastouders, 16% BSO

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Voordat de aanbevolen systematiek kan worden toegepast, dient eerst een aantal beleidskeuzes te worden gemaakt. De vergoedingen die volgen uit de systematiek

* Het niet-pedagogisch personeel, zoals managers, schoonmakers, koks etc., valt onder overige kosten.
† Bij het vergoeden op basis van de mediane huisvestings- en overige kosten wegen uitschieters in de kostengegevens minder zwaar mee.

† Op Sint Eustatius en Saba geldt de eis dat er minimaal 3 dagen in de week een beroepskracht met MBO 3 op locatie is.

zijn bij verschillende beleidskeuzes in kaart gebracht. De beleidskeuzes en de daarbij geldende onder- en bovengrens zijn weergegeven in Tabel S.1*.

Indicatieve vergoedingen

Op Bonaire gaan dagopvangorganisaties, organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden en gastouders er met de aanbevolen systematiek op vooruit

Tabel S.2 toont de vergoedingen die zijn berekend aan de hand van de aanbevolen bekostigingssystematiek. Deze vergoedingen zijn weergegeven in bandbreedtes omdat de exacte vergoeding afhangt van de beleidskeuzes. De vergoeding die volgt uit de aanbevolen systematiek is inclusief ouderbijdrage, aangezien de subsidie en de ouderbijdrage samen dienen te voorzien in een kostendekkende vergoeding. Voor Sint Eustatius en Saba zijn vanwege onthullingsgevaar de verschillende typen opvang in Tabel S.2. gezamenlijk weergegeven.

Dagopvangorganisaties op Bonaire gaan er ten opzichte van de subsidie (+ ouderbijdrage) in 2023, met de aanbevolen systematiek op vooruit. Dit heeft te maken met de relatief strenge BKR-norm die geldt voor de dagopvang, waardoor relatief veel pedagogisch personeel nodig is. Omdat pedagogisch personeel een grote kostenpost is, zorgt dit voor een relatief hoge vergoeding. Bij de BSO ligt het subsidieniveau (+ ouderbijdrage) binnen de bandbreedte voor de vergoeding die volgt uit de aanbevolen systematiek. Of BSO's er in de nieuwe systematiek op vooruit gaan, hangt daarmee af van de beleidskeuzes die worden gemaakt. De nieuwe vergoeding voor de BSO is lager dan de vergoeding voor de dagopvang omdat er voor BSO's een minder strenge BKR-norm geldt, en hierdoor minder pedagogisch personeel nodig is. Tot slot gaan organisaties die zowel dagopvang en BSO aanbieden, en gaan

gastouders, er in de nieuwe systematiek op vooruit.[†] Bij de gastouders is ten opzichte van de subsidie (+ ouderbijdrage) in 2023 een toename in de vergoeding die volgt uit de nieuwe systematiek te zien. Gastouders hebben te maken met een strenge BKR-norm waarbij maximaal zes kinderen kunnen worden opgevangen. Gegeven het beperkt aantal kinderen bij gastouders, is een relatief hoge vergoeding per dagdeel nodig om de personeelskosten te dekken. Uniek voor de gastouders is dat zij geen aparte huisvesting nodig hebben om kinderen op te vangen. Om deze reden kan overwogen worden om in de nieuwe systematiek geen vergoeding voor huisvesting toe te passen op de gastouders, of te kiezen voor een gedeeltelijke vergoeding.

Tabel S.2 Het merendeel van de opvangorganisaties gaat er met de aanbevolen systematiek op vooruit*.

Dollars per dagdeel	Kosten 2022	Subsidie 2022 + ouderbijdrage	Subsidie 2023 + ouderbijdrage	Indicatie vergoeding volgens aanbevolen systematiek
Bonaire - dagopvang	\$25	\$12	\$15	\$23 - \$37
Bonaire - BSO	\$30	\$19	\$25	\$19 - \$32
Bonaire – dagopvang & BSO	\$27	\$16	\$20	\$21 - \$33
Bonaire – gastouders	\$12	\$8	\$10	\$25 - \$39
Bonaire – gastouders zonder vergoeding voor 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)

voor dagopvang en de vergoeding voor BSO. Dit type opvang is apart weergegeven in Tabel S.2. om de nieuwe vergoeding te kunnen vergelijken met het kostenniveau dat deze organisaties hebben opgegeven in de gegevens-uitvraag.

^{*} De subsidie 2023 is exclusief de eenmalige extra vergoeding die organisaties in 2023 ontvingen.

^{*} De onder- en bovengrens is door de onderzoekers bepaald om indicaties te kunnen geven van de hoogte van de toekomstige vergoedingen. Het is mogelijk dat de beleidskeuzes die het ministerie van SZW uiteindelijk neemt, en daarmee de vergoedingen die tot stand komen, buiten het bereik van de in dit rapport gepresenteerde vergoedingen vallen.

[†] Er komt in de nieuwe subsidieregeling geen aparte vergoeding voor organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden. Dit blijft, zoals ook in de huidige regeling het geval is, een combinatie van de vergoeding

Conclusies en samenvatting

Of organisaties op Sint Eustatius en Saba er met de aanbevolen systematiek op vooruit gaan hangt af van beleidskeuzes

Op Sint Eustatius en Saba ligt de subsidie in 2023 (+ ouderbijdrage) binnen de bandbreedte van de vergoeding die volgt uit de aanbevolen systematiek. Of organisaties op Sint Eustatius en Saba er met de aanbevolen systematiek gemiddeld genomen op vooruit gaan, hangt daarmee af van de te maken beleidskeuzes. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een aantal organisaties op Sint Eustatius en Saba aanvullende subsidies ontvangt. Wanneer de vergoeding die volgt uit de aanbevolen systematiek alleen wordt vergeleken met de subsidie die organisaties in 2023 vanuit UVB ontvangen, dan gaan organisaties op Sint Eustatius en Saba er op vooruit.

Implementatie

De hoogte van de aan organisaties verstrekte vergoeding kan afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin zij aan de kwaliteitseisen voldoen

De nieuwe bekostigingssystematiek neemt als uitgangspunt dat organisaties volledig voldoen aan de kwaliteitseisen. In de praktijk voldoet een deel van de organisaties hier nog niet (volledig) aan. Bij de implementatie van de nieuwe systematiek dient hier rekening mee te worden gehouden. Daarbij kan gedacht worden aan een korting op de volledige vergoeding voor organisaties die nog niet (volledig) aan de kwaliteitseisen voldoen.

Bij organisaties waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt kan een ingroei-model worden toegepast

Met de nieuwe bekostigingssystematiek zullen er organisaties zijn waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt. Deze organisaties zullen in de toekomstige situatie naar een lager kostenniveau moeten toewerken. Het realiseren van een lager kostenniveau gaat niet van de één op de andere dag. Om organisaties hier de ruimte voor te geven, kan een ingroei-model worden gehanteerd. Dit houdt in dat organisaties in eerste instantie het volledige kostenniveau vergoed krijgen, en dat de vergoeding vervolgens stapsgewijs wordt afgebouwd tot aan de vergoeding die wordt

berekend aan de hand van de nieuwe bekostigingssystematiek. Op deze manier krijgen organisaties de tijd om naar een lager kostenniveau toe te groeien.

1. Inleiding

Om te komen tot een wettelijk verankerde bekostiging van de kinderopvang in Caribisch Nederland heeft het ministerie van SZW onderzoek laten uitvoeren naar de bekostiging van kinderopvang. Dit rapport geeft inzicht in de kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland en de factoren die bepalend zijn voor verschillen in de kostprijs tussen type organisaties en tussen de eilanden. Daarnaast bevat dit rapport een advies over de inrichting van een nieuwe bekostigingssystematiek voor kinderopvang in Caribisch Nederland.



Achtergrond

De openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werken aan de structurele verbetering van de kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland. Daarvoor is het programma BES(t)4kids ingericht. Doel van dat programma is voor alle kinderen in Caribisch Nederland kwalitatief goede, veilige en toegankelijke kinderopvang aan te bieden. Onderdeel van het programma is het financieel toegankelijker maken van de kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen.

Om te komen tot een wettelijk verankerde bekostiging van de kinderopvang in Caribisch Nederland heeft het ministerie van SZW, in nauwe samenwerking met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, onderzoek laten uitvoeren naar de bekostiging van kinderopvang. Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen, resulterend in een advies voor een bekostigingssystematiek en betrouwbare kostprijsgegevens op basis waarvan de bekostigingssystematiek kan worden toegepast. De drie fasen van het onderzoek betreffen:

1. Een voorlopig advies voor de inrichting van de bekostigingssystematiek voor kinderopvang;
2. Een eerste, voorlopige meting van kostprijzen van kinderopvang;
3. Een tweede, definitieve meting van kostprijzen van kinderopvang en een definitief advies voor de bekostigingssystematiek.

De eerst twee fasen van het onderzoek zijn afgerond in 2021. Dit rapport heeft betrekking op de derde fase van het onderzoek, waarin ook de resultaten van de eerdere twee fasen zijn betrokken.

Fase III

Ten behoeve van de derde fase van het onderzoek zijn twee doelen geformuleerd:

1. Inzicht in de kostenopbouw van de kinderopvangorganisaties in Caribisch Nederland en de factoren die bepalend zijn voor verschillen in de kostprijs tussen type organisaties (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) en tussen de eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Dit inzicht vormt de basis voor het bepalen van integrale kostprijzen onderscheiden naar eilanden en type opvang.
2. Advies over de inrichting van de bekostigingssystematiek voor kinderopvang in Caribisch Nederland, op basis van de resultaten van het onderzoek en in aansluiting op eerdere adviezen (fase I en II). In dit advies wordt rekening gehouden met de verkregen inzichten in kostenopbouw van de kinderopvangorganisaties, de specifieke context van Caribisch Nederland (per eiland), de uitgangspunten ten aanzien van de inrichting van de structurele bekostigingsregeling (zoals investeringen en extra kosten als gevolg van strengere kwaliteitseisen), uitvoeringsaspecten, en loon- en prijsontwikkelingen.

Indeling van het rapport

De indeling van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt inzicht gegeven in de kostenopbouw van kinderopvangorganisaties en de factoren die van invloed zijn op de kosten. Hoofdstuk 3 bevat het advies voor de inrichting van de bekostigingssystematiek en laat de beleidskeuzes zien die binnen de voorgestelde systematiek van toepassing zijn. In hoofdstuk 4 zijn indicatieve uitkomsten van de bekostigingssystematiek gepresenteerd. Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de implementatie van de nieuwe bekostigingssystematiek.

2. Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

De kosten van kinderopvang zijn gemiddeld genomen bij de BSO het hoogst en bij de gastouders het laagst. Ook tussen de eilanden zijn kostenverschillen waarneembaar, waarbij de kosten van kinderopvang op Saba het hoogst zijn en op Bonaire het laagst.

Een aantal factoren zijn bepalend voor verschillen in kosten tussen organisaties, namelijk het aantal kinderen per beroepskracht, de salariskosten per beroepskracht en het aantal medewerkers dat in dienst is voor de overige werkzaamheden. Aan de hand van deze factoren zijn kostenverschillen tussen organisaties te verklaren.



Economisch
Bureau
Amsterdam

onderzoek | advies | interim-management



Uitgangspunten bij de kostprijsberekeningen

De kostprijs van kinderopvang is bepaald op basis van door organisaties aangeleverde kostengegevens

Dit hoofdstuk gaat in op de kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland. Om de kostprijs van kinderopvang in Caribisch Nederland te bepalen is in mei 2023 een gegevens-uitvraag uitgezet onder alle kinderopvangorganisaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze gegevens-uitvraag is organisaties gevraagd om gedetailleerde gegevens aan te leveren over de kosten die zij als organisatie maken. Op basis van de door organisaties aangeleverde gegevens wordt in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de kostenopbouw van de kinderopvang in Caribisch Nederland en de factoren die bepalend zijn voor verschillen in de kosten tussen type organisaties (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) en tussen de eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

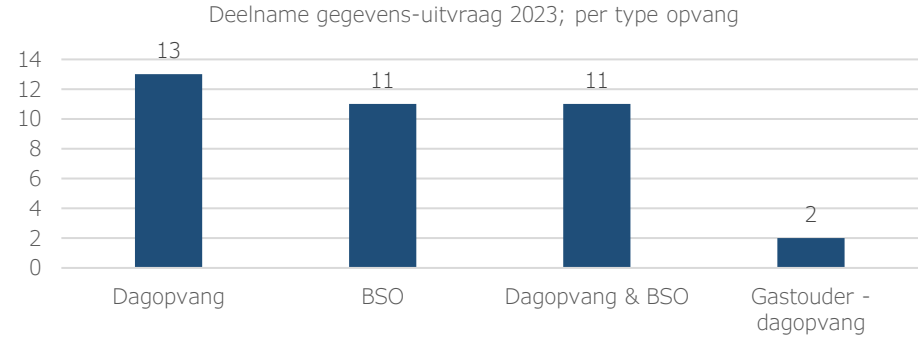
In totaal hebben 37 van de 48 organisaties kostengegevens aangeleverd. Een representatieve groep van 13 dagopvangorganisaties, 11 buitenschoolse opvangorganisaties (BSO's), 11 organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden, en twee gastouders, hebben de gegevens-uitvraag ingevuld (zie Figuur 1). Van alle organisaties heeft op Bonaire 73 procent, op Sint Eustatius 86 procent en op Saba 100 procent kostengegevens aangeleverd (zie Figuur 2).

Uitgangspunten berekening kostenniveau

Bij de kostprijsberekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

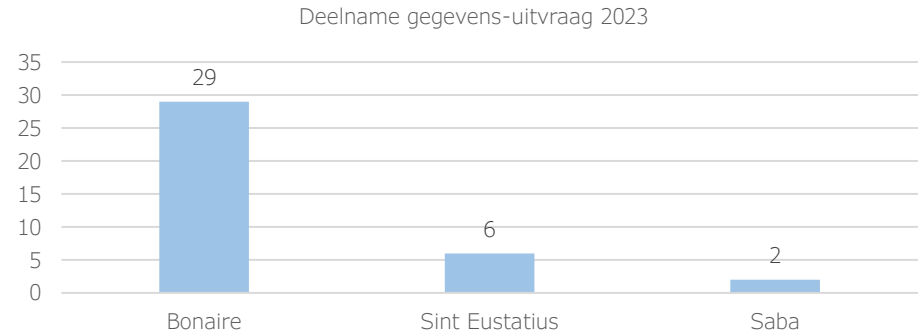
- De organisaties is gevraagd om kostengegevens aan te leveren die (zoveel mogelijk) betrekking hebben op het jaar 2022.
- Om organisaties onderling met elkaar te kunnen vergelijken is het kosten-niveau uitgedrukt in dollars per kind per dagdeel. Gegevens over het aantal dagdelen per organisatie over het jaar 2022 zijn afkomstig van Uitvoering van Beleid (UVB).

Figuur 1 Een representatieve groep organisaties heeft de definitieve gegevens-uitvraag ingevuld.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Figuur 2 De respons op de definitieve gegevens-uitvraag bedraagt 73 procent op Bonaire, 86 procent op Sint Eustatius en 100 procent op Saba.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Organisaties waarvan het aantal dagdelen in 2022 onbekend is, zijn buiten beschouwing gelaten in de analyse. Dit gaat bijvoorbeeld om organisaties die in 2022 (nog) niet deelnamen aan de subsidieregeling en waarvoor UVB om die reden geen gegevens over het aantal dagdelen beschikbaar heeft. Dit betreft in totaal vijf organisaties die de gegevens-uitvraag hebben ingevuld: twee dagopvangorganisaties op Bonaire, één BSO op Bonaire en twee dagopvangorganisaties op Sint Eustatius. In totaal zijn dus niet 37 maar 32 organisaties meegenomen in de kostprijsanalyse.

- Twee organisaties op Bonaire die de gegevens-uitvraag hebben ingevuld, namen vanaf juli 2022 deel aan de subsidieregeling. Voor deze organisaties betreft het totaal aantal dagdelen dus alleen dagdelen uit het tweede halfjaar van 2022. Deze organisaties zijn wel meegenomen in de analyse.
- De BSO's kunnen er in vakantieperioden voor kiezen om in plaats van één dagdeel, twee dagdelen per dag open te zijn. Deze 'extra' dagdelen zijn niet opgenomen in het overzicht met het aantal dagdelen dat is aangeleverd door UVB. Voor Bonaire zijn door UVB wel gegevens aangeleverd over het aantal dagen/weken dat BSO's extra open zijn tijdens vakantieperioden. Voor Sint Eustatius en Saba is deze informatie niet bij UVB beschikbaar. In overleg met de projectleiders van het programma BES(t)4kids op Saba en Sint Eustatius is vastgesteld dat BSO's op Sint Eustatius en Saba negen weken per jaar extra open zijn tijdens vakantieperioden. Om het aantal extra dagdelen tijdens vakanties te berekenen is naast de extra openings-tijden ook de bezettingsgraad nodig. Het aantal kinderen dat tijdens de vakantieperioden gebruik maakt van het extra dagdeel kinderopvang is onbekend. Over het algemeen is de bezetting tijdens vakanties lager dan buiten de vakantieperioden om. De aanname is gedaan dat 50 procent van de kinderen bij de BSO op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruik maakt van het extra dagdeel kinderopvang tijdens de vakanties.
- Organisaties zijn in de gegevens-uitvraag gevraagd naar 'verborgen' kosten die zij als organisatie maken. Dit zijn activiteiten die wel tijd kosten of goederen die organisaties ontvangen, maar waarvan geen kosten worden

geregistreerd. Dit gaat bijvoorbeeld om overwerk of inzet van familieleden. Het is moeilijk gebleken om deze kosten op basis van de aangeleverde gegevens te kwantificeren. Deze verborgen kosten zitten om die reden niet verwerkt in de kostprijzen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Wel wordt per type opvang en per eiland stilgestaan bij de meest voorkomende verborgen kosten en worden verborgen kosten meegenomen in mogelijke verklaringen van kostenverschillen tussen organisaties. Daarnaast wordt bij het vaststellen van de nieuwe bekostigingssystematiek ook rekening gehouden met de verborgen kosten die organisaties maken.

Uitgangspunten berekening inkomstenniveau

De kosten van organisaties worden in dit hoofdstuk vergeleken met de inkomsten in 2022 en 2023. Bij het bepalen van de inkomsten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het bedrag voor de kostprijs verlagende subsidie is voor iedere organisatie berekend door het aantal dagdelen per kind (gegevens afkomstig van UVB) te vermenigvuldigen met het subsidiebedrag per kind per dagdeel, afkomstig uit de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de subsidiebedragen per eiland en per type opvang verschillend zijn. Het totale subsidiebedrag betreft dus een berekening en kan daarmee afwijken van het daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedrag, dat niet bekend is bij de onderzoekers.
- Omdat het aantal dagdelen per organisatie in 2023 nog niet kan worden vastgesteld, is bij de berekening van de kostprijs verlagende subsidie in 2023 de aanname gedaan dat het aantal dagdelen in 2023 gelijk is aan het aantal dagdelen in 2022.
- Voor de twee organisaties die pas vanaf juli 2022 deelnamen aan de Tijdelijke subsidieregeling is voor de berekening van de subsidie voor 2023 de aanname gedaan dat het aantal dagdelen in 2023 twee keer zo hoog is als het aantal dagdelen in 2022.

- Naast subsidie ontvangen organisaties een ouderbijdrage. De hoogte van de maandelijkse ouderbijdrage is bepaald in de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland. Op basis van het aantal dagdelen per kind zijn de totale jaarlijkse inkomsten uit ouderbijdrage per organisatie berekend. Hierbij is uitgegaan van de maximale ouderbijdrage.
- Sinds juli 2022 ontvangen organisaties vanwege hogere kosten een extra vergoeding voor kinderen tot twee jaar. Deze extra vergoeding bedraagt 50 dollar per maand. Op basis van de leeftijd van kinderen, die staan vermeld in het bestand dat is verkregen van UVB, is deze extra vergoeding per organisatie berekend en toegevoegd aan de jaarlijkse inkomsten.
- Tot slot ontvangt een aantal organisaties op Sint Eustatius en Saba, naast subsidie vanuit UVB, aanvullende inkomsten. Bij de gegevens-uitvraag is gevraagd naar de hoogte van deze aanvullende inkomsten die zijn opgeteld bij de berekende jaarlijkse inkomsten van deze organisaties. Bij het bepalen van het inkomstenniveau in 2023 is de aanname gedaan dat de aanvullende inkomsten in 2023 gelijk zijn aan de aanvullende inkomsten in 2022. In het geval van Bonaire zijn van het openbaar lichaam Bonaire gegevens ontvangen van vier organisaties die aanvullende subsidie krijgen voor kinderen met extra zorgbehoefte. Deze subsidie is opgeteld bij de berekende subsidie. Eventuele andere aanvullende inkomsten zijn voor Bonaire niet in beeld gebracht. Het is dus mogelijk dat het berekende inkomstenniveau voor individuele organisaties niet overeenkomt met het daadwerkelijke inkomstenniveau.

Betrouwbaarheid van de kostengegevens

In 2021 is in een eerder stadium van het kostprijsonderzoek een eerste gegevens-uitvraag gedaan bij kinderopvangorganisaties, waarin werd gevraagd kostengegevens aan te leveren over het jaar 2020. Voor veel organisaties bleek de financiële administratie nog onvoldoende op orde om betrouwbare kostengegevens aan te kunnen leveren. Daarnaast was 2020 vanwege de coronacrisis geen representatief jaar

om de kosten van kinderopvang in beeld te brengen. Daarom is besloten om in 2023 een nieuwe gegevens-uitvraag te doen (over het jaar 2022).

In maart 2023 zijn alle kinderopvangorganisaties afzonderlijk door de onderzoekers bezocht om goed inzicht te krijgen in de kosten van kinderopvang en de factoren die deze kosten beïnvloeden. Ook zijn de organisaties tijdens deze bezoeken voorbereid op de nieuwe gegevens-uitvraag. In mei 2023 is deze nieuwe gegevens-uitvraag uitgezet.

Organisaties hebben deze uitvraag zelf ingevuld. Drie organisaties op Bonaire die aangaven graag hulp te krijgen bij het invullen van de uitvraag, hebben de gegevens-uitvraag ingevuld met behulp van een administratief ondersteuner.

EBA heeft op de aangeleverde gegevens geen controle op juistheid of correctheid uitgevoerd. Wel zijn, daar waar aangeleverde gegevens vragen oproepen, aanvullende vragen gesteld aan de betreffende organisaties en zijn op basis daarvan correcties uitgevoerd.

De organisaties bleken beter in staat om de gegevens-uitvraag eigenstandig in te vullen dan in 2021 bij de eerste gegevens-uitvraag. Organisaties waren dankzij de één-op-één-gesprekken met de onderzoekers beter voorbereid op de uitvraag. Ook hebben organisaties de afgelopen twee jaar verbeteringen doorgevoerd in de financiële administratie.

De kostengegevens die zijn aangeleverd door organisaties blijven echter met onzekerheid begeven. Hiervoor zijn in hoofdzaak twee redenen. Ten eerste blijft de kwaliteit van de administraties van (een deel van) de organisaties een punt van aandacht. Het ministerie van SZW en het programma BES(t)4kids waren voornemens om voorafgaand aan het onderhavige onderzoek, de kinderopvangorganisaties ondersteuning te bieden bij het verbeteren van hun administraties. Tot deze ondersteuning is het vooralsnog niet gekomen. Ten tweede impliceert het moment waarop de gegevens-uitvraag is gedaan (mei 2023) dat veel organisaties het boekjaar 2022

administratief nog niet hadden afgesloten waardoor organisaties deels met schattingen, begrotingen en indicaties hebben gewerkt, in plaats van met vastgestelde, gerealiseerde kosten. Om tot betrouwbaardere kostengegevens te komen, zou invulling moeten worden gegeven aan de voorgenomen administratieve ondersteuning van de organisaties en zou nadien een nieuwe gegevens-uitvraag gedaan moeten worden.

Mede om de invloed van onbetrouwbare kostengegevens op de bekostigingssystematiek te beperken, is er bij het vormgeven van de bekostigingssystematiek voor gekozen om de vergoedingen waar mogelijk op basis van objectieve maatstaven (dus zonder kostengegevens) vast te stellen. De door organisaties aangeleverde kostengegevens zijn daardoor in beperkte mate van invloed op de vergoedingen die worden berekend met de bekostigingssystematiek.

Kosten van kinderopvang - per type opvang

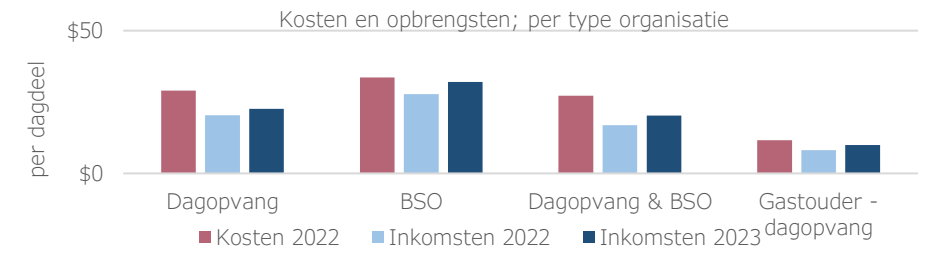
De gemiddelde kosten per dagdeel waren in 2022 bij BSO's het hoogst en bij gastouders het laagst

Figuur 3 toont de gemiddelde kosten per type opvang in Caribisch Nederland, en vergelijkt deze met de inkomsten in 2022 en de verwachte inkomsten in 2023.* De gegevens in Figuur 3 zijn gemiddelden voor de drie eilanden tezamen. Voor de dagopvang bedroegen de gemiddelde totale kosten in 2022 circa \$29 per dagdeel, voor de BSO circa \$34 per dagdeel, voor de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden circa \$27 per dagdeel en voor de gastouders circa \$12 per dagdeel. Voor ieder type opvang waren de gemiddelde kosten in 2022 (beduidend) hoger dan de inkomsten in 2022, en ook hoger dan de (verwachte) inkomsten in 2023. Dit betekent dat organisaties gemiddeld genomen verlies leden in 2022. Verderop in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

* Bij de berekening van de gemiddelde kosten en inkomsten is uitgegaan van het gewogen gemiddelde, dat is berekend aan de hand van het aantal dagdelen per organisatie. Grote organisaties (met meer dagdelen) tellen daarmee zwaarder mee in het gemiddelde dan kleine organisaties.

Figuur 3 geeft het gemiddelde kostenniveau per type opvang weer van zowel organisaties op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba. De kosten per type opvang worden voor een deel beïnvloed door kostenverschillen tussen de eilanden. Wanneer alleen naar organisaties op Bonaire wordt gekeken zijn de gemiddelde totale kosten van de dagopvang circa \$25 per dagdeel, van de BSO circa \$30 per dagdeel en van de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden circa \$27 per dagdeel. Gastouderopvang komt alleen op Bonaire voor. Het gemiddelde kostenniveau van de dagopvang en van de BSO in Figuur 3 wordt daarmee beïnvloed door hogere kosten op Sint Eustatius en Saba. Ook het feit dat de kosten voor organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden in Figuur 3 hoger zijn dan de kosten van organisaties die alleen dagopvang aanbieden, is toe te schrijven aan kostenverschillen tussen de eilanden. Omdat de gemiddelde kosten van de dagopvang en de BSO op dezelfde wijze worden beïnvloed door de hogere kosten op Sint Eustatius en Saba, heeft het meenemen van de organisaties op Sint Eustatius en Saba in de gemiddelde kosten weinig invloed op de kostenverhoudingen tussen organisaties.

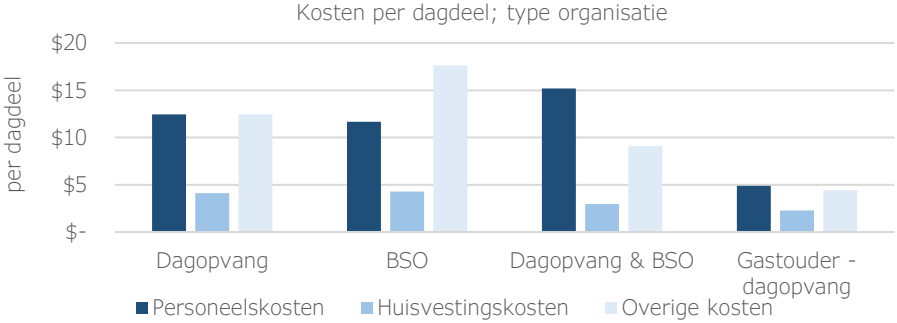
Figuur 3 De kosten per dagdeel waren in 2022 gemiddeld genomen bij de BSO's het hoogst, en bij de gastouders het laagst.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

Figuur 4 De verhouding tussen personeels- huisvestings- en overige kosten verschilt per type organisatie.



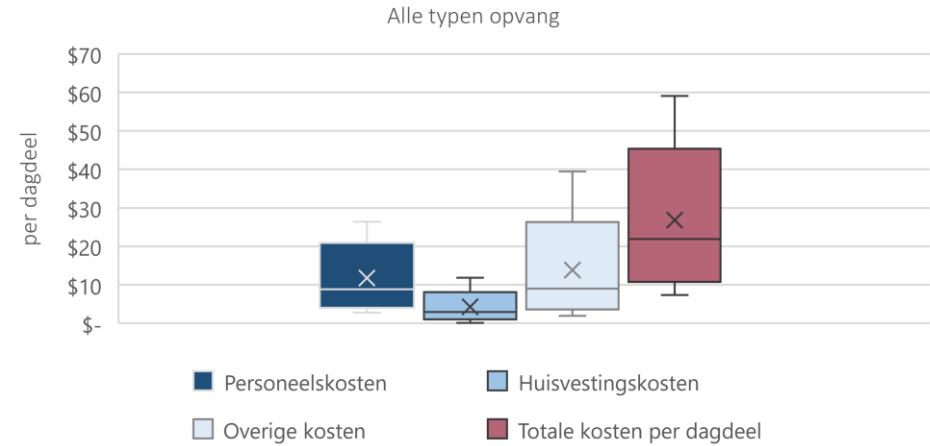
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Er is een grote spreiding in kosten per dagdeel

Figuur 5 toont de spreiding in kosten voor alle organisaties. De figuur moet als volgt gelezen worden. De onder- en bovengrens laat het minimale en maximale kosten-niveau zien. De totale kosten per dagdeel lopen uiteen van \$7 per dagdeel tot \$59 per dagdeel. De 'box' toont hoe de kosten zijn verdeeld over kwartielen. De onderkant van de box is gelijk aan het eerste kwartiel, waarbij 25 procent van de organi-saties onder dit kostenniveau zit. De bovenkant van de box is gelijk aan het derde kwartiel, waarbij 75 procent van de organisaties onder dit kostenniveau zit. De ho-rizontale lijn in de box geeft het tweede kwartaal (de mediaan) weer en het kruisje in de box geeft het gemiddelde kostenniveau weer.

* De spreiding van kosten is voor gastouders niet in beeld gebracht vanwege het beperkt aantal waarnemin-gen.

Figuur 5 De spreiding in kosten tussen organisaties is groot.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De grootste spreiding is te zien bij de overige kosten, gevolgd door de personeels-kosten. Ook bij huisvesting lopen de kosten uiteen, alleen heeft dit weinig invloed op de totale kosten omdat huisvesting een relatief kleine kostenpost is voor organi-saties. In de bijlage is per type organisatie de spreiding in kosten in beeld gebracht.* Voor alle typen organisaties geldt dat de spreiding voornamelijk is toe te schrijven aan verschillen in personeelskosten en overige kosten tussen organisaties. Een ana-lyse van de factoren die van invloed zijn op de kostenverschillen tussen organisaties komt later in dit hoofdstuk aan bod.

Het overgrote deel van de organisaties geeft aan verborgen kosten te kennen

In de gegevens-uitvraag is organisaties naast de kosten die zijn verwerkt in de administratie, ook gevraagd naar de verborgen kosten die niet geadministreerd worden. Dit gaat om werkuren die gemaakt zijn of goederen die zijn ontvangen, maar die niet geregistreerd worden. Organisaties is gevraagd naar het type verborgen kosten dat zij maken en hoe vaak deze worden gemaakt. Vanwege uiteenlopende antwoorden die lastig te kwantificeren zijn, zijn de verborgen kosten niet meegenomen in de totale kosten van kinderopvang zoals die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Wel geven de antwoorden een indruk van de typen verborgen kosten die bij organisaties veel voorkomen, en hoe dit verschilt per organisatie. Deze informatie is behulpzaam geweest bij het vaststellen van de voorgestelde bekostigingssystematiek, waarbij rekening wordt gehouden met de verborgen kosten van organisaties.

Tabel 1 toont de meest voorkomende verborgen kosten per type organisatie. Bij veruit de meeste organisaties maakt de manager / eigenaar wekelijks onbetaalde overuren. Bij iets minder dan de helft van de organisaties die alleen dagopvang of BSO aanbieden maakt het pedagogisch personeel ook wekelijks onbetaalde overuren. Bij organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden ligt dit percentage iets hoger. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat de manager/eigenaar over het algemeen meer overuren draait dan het pedagogisch personeel. Ook geeft het merendeel van de organisaties aan frequent hulp van familie en/of vrienden te krijgen en frequent uitgaven ‘uit eigen zak’ te doen.

Tabel 1 Het merendeel van de organisaties geeft aan verborgen kosten te maken.

Verborgen kosten	Dagopvang	BSO	DO en BSO	Gastouders
Manager / eigenaar maakt wekelijks overuren	100%	90%	73%	50%
Pedagogisch medewerkers maken wekelijks overuren	44%	40%	64%	n.v.t.
Krijgt frequent hulp van familie en vrienden	88%	56%	64%	100%
Doet frequent uitgaven uit eigen zak	89%	67%	64%	100%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

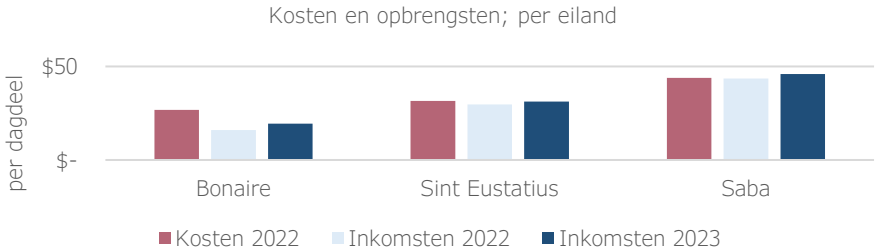
Kosten van kinderopvang – per eiland

Het gemiddelde kostenniveau van kinderopvang verschilt sterk per eiland

In deze paragraaf wordt de kostprijs van kinderopvang in beeld gebracht, onderscheiden naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betreft de gemiddelde kosten en opbrengsten voor alle typen opvang tezamen. Figuur 6 laat zien dat het gemiddelde kostenniveau met circa \$44 per dagdeel in 2022 het hoogst was op Saba, gevolgd door Sint Eustatius met \$32 per dagdeel. Op Bonaire waren de kosten met \$27 per dagdeel gemiddeld genomen het laagst. Naast de kosten lopen ook de opbrengsten per dagdeel uiteen tussen de eilanden. Op Saba zijn de opbrengsten per dagdeel gemiddeld genomen het hoogst, gevolgd door Sint Eustatius. Op Bonaire zijn de opbrengsten gemiddeld genomen het laagst. Het verschil in opbrengsten per dagdeel tussen de eilanden is toe te schrijven aan de aanvullende (lokale) subsidiestromen die organisaties op Sint Eustatius en Saba naast de reguliere subsidie ontvangen.

Figuur 3 liet zien dat de gemiddelde kosten in 2022 voor alle typen opvang hoger zijn dan de opbrengsten. Uit Figuur 6 blijkt dat dit voornamelijk bij organisaties op Bonaire het geval is. Bij organisaties op Sint Eustatius en Saba zijn de kosten en opbrengsten in 2022 min of meer gelijk aan elkaar.

Figuur 6 De gemiddelde kosten van kinderopvang verschillen sterk tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.



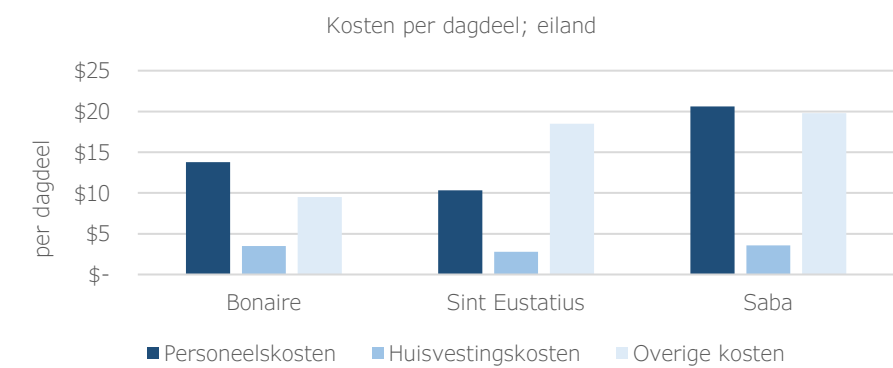
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

De overige kosten per dagdeel zijn op Sint Eustatius en Saba beduidend hoger dan op Bonaire

Figuur 7 toont de personeelskosten, huisvestingskosten en overige kosten onderscheiden naar de drie eilanden. Te zien is dat de hogere kosten per dagdeel op Sint Eustatius zijn toe te schrijven aan hogere overige kosten per dagdeel, die gemiddeld genomen \$9 per dagdeel hoger zijn op Bonaire. Op Saba zijn de personeelskosten \$7 per dagdeel en de overige kosten \$10 per dagdeel hoger dan op Bonaire. De huisvestingskosten per dagdeel zijn op alle drie de eilanden ongeveer gelijk. De verklaring voor deze verschillen in kosten tussen de eilanden komt verderop in dit hoofdstuk aan bod.

Figuur 7 Op Sint Eustatius zijn de overige kosten gemiddeld genomen veruit de grootste kostenpost.



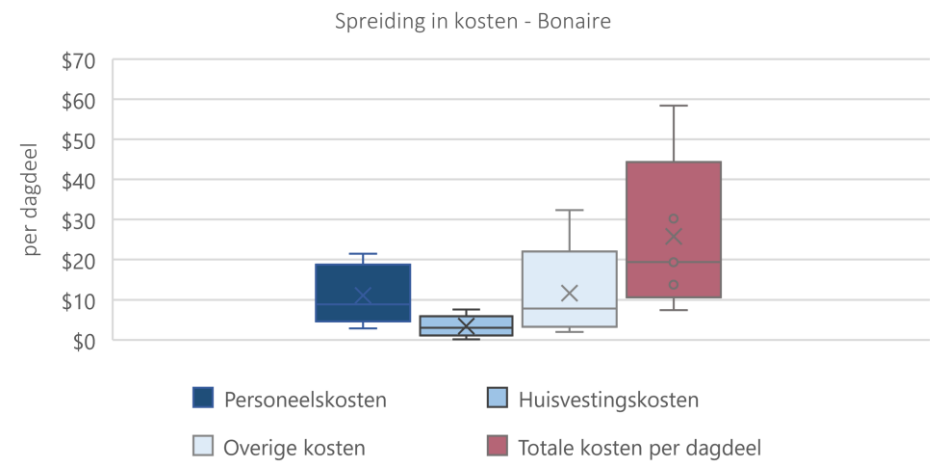
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* Het gemiddelde kostenniveau dat is weergegeven in Figuren 8 en 9 betreft het ongewogen gemiddelde. Dit wijkt daardoor wat af van het gemiddelde kostenniveau dat is weergegeven in Figuur 6, dat het gewogen gemiddelde betreft op basis van het aantal dagdelen per organisatie.

Zowel op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba is de spreiding in kosten groot

Figuur 8 laat de spreiding in kosten zien tussen organisaties op Bonaire. De totale kosten variëren tussen de \$7 en \$58 per dagdeel.* De spreiding in kosten is voornamelijk toe te schrijven aan uiteenlopende personeelskosten en overige kosten per dagdeel. De spreiding in huisvestingskosten per dagdeel is beperkt.

Figuur 8 De spreiding in kosten tussen organisaties op Bonaire is voornamelijk toe te schrijven aan uiteenlopende personeels- en overige kosten per dagdeel.

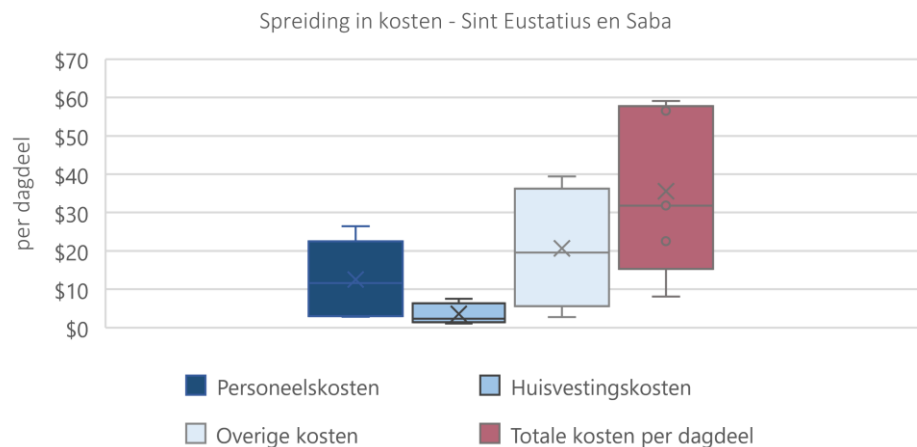


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

De spreiding in kosten bij organisaties op Sint Eustatius en Saba laten een soortgelijk beeld zien. De spreiding in kosten van organisaties op Sint Eustatius en Saba zijn in Figuur 9 gezamenlijk in beeld gebracht vanwege het kleine aantal waarnemingen. De totale kosten bedragen tussen de \$8 en \$59 per dagdeel. Ook hier geldt dat de spreiding in kosten voornamelijk is toe te schrijven aan uiteenlopende personeels- en overige kosten per dagdeel, en dat de spreiding in huisvestingskosten per dagdeel beperkt is. In vergelijking met Bonaire is de spreiding in overige kosten per dagdeel op Sint Eustatius en Saba wat groter.

Figuur 9 De spreiding in kosten tussen organisaties op Sint Eustatius en Saba is voornamelijk toe te schrijven aan uiteenlopende overige kosten en in (iets) mindere mate aan uiteenlopende personeelskosten.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* Dit gaat om de kosten voor pedagogisch medewerkers. Ander personeel valt onder overige kosten.

† Bron: Inspectie van Onderwijs. (2023). Eindrapport Bestandsopname Kwaliteit Kinderopvang Caribisch Nederland.

Factoren die van invloed zijn op de kosten van kinderopvang

Uit de hierboven gepresenteerde resultaten blijkt dat er een grote spreiding is in kosten per dagdeel. Met name de personeelskosten en de overige kosten per dagdeel lopen sterk uiteen tussen organisaties. De hoogte van de personeelskosten en de overige kosten per dagdeel worden door verschillende factoren beïnvloed. Op basis van de beschikbare gegevens zijn een aantal van deze factoren geïdentificeerd, en zijn hierna beschreven.

Er is een negatief verband tussen het aantal kinderen per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel

In Figuur 5 is te zien dat de personeelskosten per dagdeel tussen organisaties variëren van \$3 tot \$26 per dagdeel.* Een factor die van invloed is op de personeelskosten per dagdeel is het aantal kinderen dat per beroepskracht wordt opgevangen. Organisaties die relatief weinig kinderen per beroepskracht opvangen werken met relatief veel pedagogisch personeel wat leidt tot hogere personeelskosten per dagdeel. Andersom zou het werken met meer kinderen per beroepskracht moeten leiden tot lagere personeelskosten per dagdeel.

Uit de gesprekken die met organisaties zijn gevoerd blijkt dat er enkele organisaties zijn die ervoor kiezen om met kleinere stamgroepen te werken, waardoor de personeelskosten per dagdeel hoger zijn. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Inspectie van Onderwijs dat 30 procent van de organisaties nog niet aan de BKR-norm voldoet.† Deze organisaties vangen meer kinderen per beroepskracht op dan organisaties die al wel aan de BKR-norm voldoen, wat leidt tot verschillen in kosten per dagdeel.

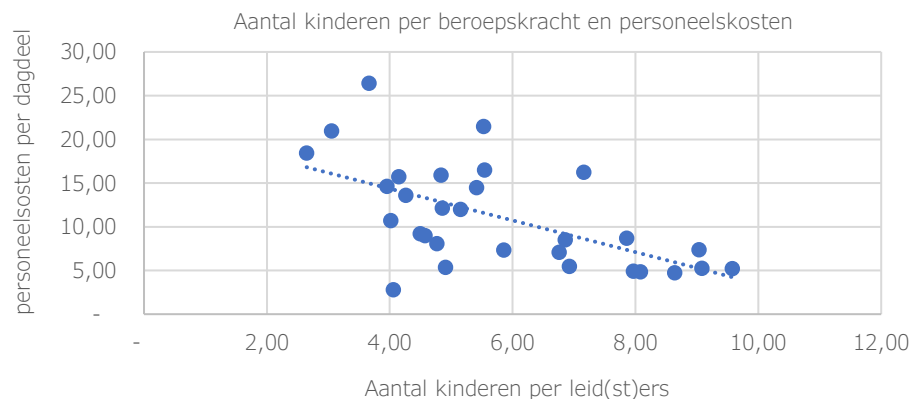
Figuur 10 toont de relatie tussen de personeelskosten per dagdeel en het aantal kinderen per beroepskracht. Er is een negatief verband tussen het aantal kinderen

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel. Andere factoren constant houdende betekent dit dat organisaties die meer kinderen per beroepskracht opvangen, over het algemeen lagere personeelskosten kennen. De spreiding in personeelskosten tussen organisaties kan daarmee (deels) worden verklaard door verschillen in het aantal kinderen per beroepskracht, bijvoorbeeld omdat organisaties nog niet aan de BKR-norm voldoen of omdat organisaties met kleinere stamgroepen werken dan de BKR-norm voorschrijft.

In Figuur 10 zijn twee ‘uitbijters’ waarbij het aantal kinderen per beroepskracht zeer hoog is, buiten beschouwing gelaten.

Figuur 10 Er is een negatief verband tussen het aantal kinderen per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

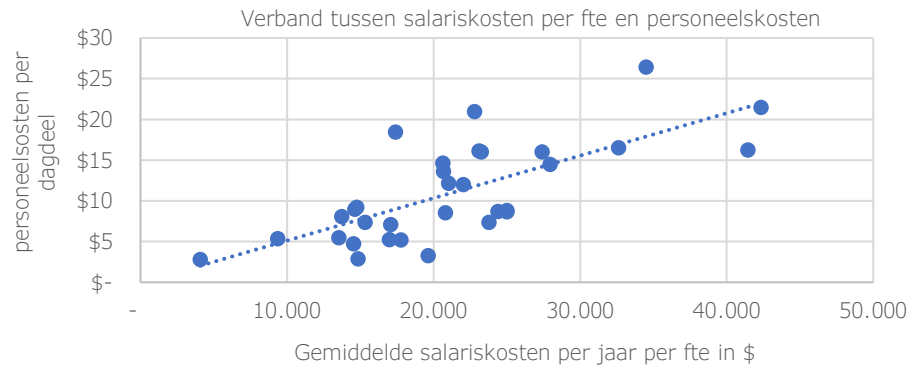
De salarissen die worden uitbetaald aan pedagogisch medewerkers lopen sterk uiteen tussen organisaties

Naast het aantal kinderen per beroepskracht kan de spreiding in personeelskosten tussen organisaties ook voor een deel worden verklaard door verschillen in de hoogte van salarissen tussen organisaties. Verschillen in salarishoogte komen enerzijds voort uit verschillen in het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers. Uit onderzoek van de Inspectie van Onderwijs blijkt dat bij 24 procent van de organisaties, al het personeel aan de minimale opleidingseis voldoet.* Dit betekent dat bij 76 procent van de organisaties er nog personeel in opleiding is. Daarnaast betalen organisaties uiteenlopende salarissen uit aan hun pedagogische medewerkers. In de gegevens-uitvraag is organisaties gevraagd of zij de salarishandreiking vanuit BES(t) 4Kids volgen. Hierbij heeft 69 procent van de organisaties aangegeven de salarishandreiking te volgen, of salarissen uit te betalen die hier zelfs boven liggen. 31 procent van de organisaties geeft aan het pedagogisch personeel (nog) niet te betalen conform de salarishandreiking.

In Figuur 11 is te zien dat de salariskosten per fte sterk uiteenlopen tussen organisaties. De meeste organisaties betalen hun pedagogisch medewerkers (in voltijd) gemiddeld tussen de \$14.000 en \$28.000 per jaar. Figuur 11 toont aan dat er een positief verband is tussen de gemiddelde salariskosten per fte en de personeelskosten per dagdeel. Dit positieve verband kan de spreiding in personeelskosten tussen organisaties voor een deel verklaren. Het aantal kinderen per beroepskracht en de hoogte van de salarissen gelden daarmee als twee factoren die de personeelskosten van organisaties beïnvloeden. Een verklaring van kostenverschillen tussen typen organisaties aan de hand van deze factoren komt later in dit hoofdstuk aan bod.

* MBO 3 op Bonaire en MBO 2 op Sint Eustatius en Saba.

Figuur 11 De salariskosten per fte lopen uiteen tussen organisaties.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De grootste spreiding in overige kosten is toe te schrijven aan de kostenposten ‘overig personeel’ en ‘andere overige kosten’

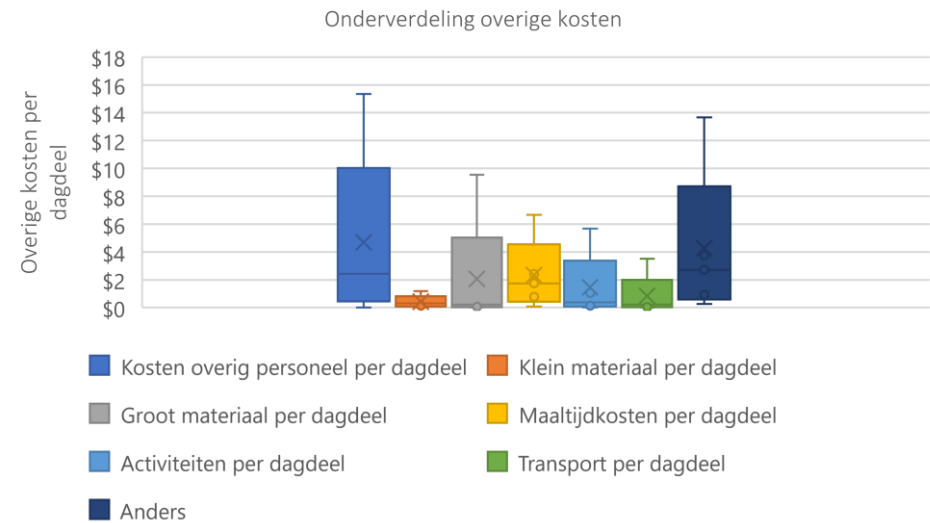
Naast de spreiding in personeelskosten verschillen de overige kosten per dagdeel ook sterk tussen organisaties, variërend van \$2 tot \$39 per dagdeel.

Organisaties is bij het aanleveren van kostengegevens gevraagd om onderscheid te maken tussen verschillende soorten overige kosten. Figuur 12 toont deze verschillende soorten overige kosten en de spreiding van deze kosten tussen organisaties.* Het overige personeel is de grootste overige kostenpost, en tevens de kostenpost met de meeste spreiding. Ook ‘andere overige kosten’ is een grote kostenpost waarbij er grote verschillen te zien zijn tussen organisaties. Deze laatstgenoemde kostenpost is een verzameling van uitgaven die niet in de andere kostenposten kunnen

* Onder klein materiaal wordt materiaal verstaan dat minimaal 1 keer per jaar wordt aangeschaft, zoals luiers, pennen/schriften en klein speelgoed. Voor uitgaven aan groot materiaal, zoals buitenspeeltoestellen, computers en meubilair is gevraagd om de afschrijvingskosten in te vullen.

worden ingedeeld, zoals bijvoorbeeld schoonmaakspullen, trainingen voor het personeel, jaarlijkse uitjes met het personeel, softwarelicenties (waaronder kindplanner) en de jaarlijkse bijdrage aan de Kamer van Koophandel.

Figuur 12 De grootste spreiding in overige kosten is toe te schrijven aan de kostenposten ‘overig personeel’ en ‘andere overige kosten’.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

Een factor die de hoogte van de overige kosten beïnvloedt is de wijze waarop werkzaamheden zoals koken en schoonmaken zijn georganiseerd

De hoogte van de overige kosten per dagdeel kan sterk verschillen tussen organisaties doordat werkzaamheden naast het pedagogische werk, zoals koken, schoonmaken, het organiseren van activiteiten en het doen van klusjes (hierna: overige werkzaamheden) op uiteenlopende manieren zijn georganiseerd bij organisaties. Zo zijn er organisaties die personeel in dienst hebben voor deze overige werkzaamheden, zoals een kok, keukenhulp, schoonmaker, chauffeur, klusjesman etc. Er zijn ook organisaties die deze werkzaamheden uitbesteden en er zijn organisaties waarbij de eigenaar/manager van de opvang, soms met behulp van pedagogisch medewerkers en/of familieleden, deze werkzaamheden zelf uitvoert.

Organisaties met meer overig personeel in dienst maken gemiddeld genomen hogere (overige) kosten

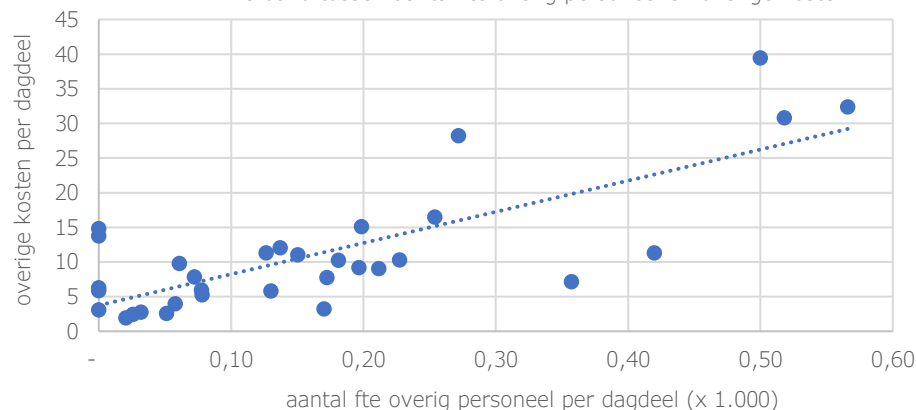
Om te zien of de wijze waarop de overige werkzaamheden zijn georganiseerd van invloed is op de hoogte van de overige kosten, is het verband tussen het aantal fte aan overig personeel en de overige kosten per dagdeel in beeld gebracht.

Figuur 13 laat zien dat er een positief verband is tussen het aantal fte aan overig personeel dat een organisatie in dienst heeft, en de overige kosten per dagdeel. Andere factoren constant houdende betekent dit dat de overige kosten gemiddeld genomen hoger zijn bij organisaties die (meer) overig personeel in dienst hebben dan bij organisaties die geen (of weinig) overig personeel in dienst hebben. Daarmee kan worden geconcludeerd dat organisaties die personeel in dienst hebben voor het uitvoeren van (een deel van) de overige werkzaamheden, gemiddeld genomen meer kosten maken dan organisaties die de overige werkzaamheden uitbesteden of zelf (zonder overig personeel) uitvoeren.

Een zelfde vergelijking is gemaakt tussen het aantal fte overig personeel dat een organisatie in dienst heeft en de totale kosten per dagdeel. Ook dit verband is positief. Andere factoren constant houdende betekent dit dat bij organisaties waar

(meer) overig personeel in dienst is, de totale kosten per dagdeel gemiddeld genomen ook hoger zijn.

Figuur 13 Er is een positief verband tussen het aantal fte overig personeel en de overige kosten per dagdeel.
Verband tussen aantal fte overig personeel en overige kosten



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De resultaten die zijn weergegeven in Figuur 13 zijn consistent met het beeld uit gesprekken met kinderopvangorganisaties waaruit blijkt dat de wijze waarop de overige werkzaamheden worden georganiseerd sterk varieert tussen organisaties, en dat dit in belangrijke mate kostenverschillen tussen organisaties verklaart. Organisaties met hogere overige kosten zouden hier mogelijk kostenbesparingen kunnen doorvoeren.

Belangrijk om op te merken is dat de verborgen kosten van organisaties niet zijn betrokken in de bovenstaande analyse omdat deze kosten niet gekwantificeerd kunnen worden. Het is aannemelijk dat organisaties die de overige werkzaamheden zelf

uitvoeren, meer verborgen kosten maken zoals overwerk en hulp van familie en vrienden. Ook dit kan voor een deel verklaren waarom de ‘geregistreerde’ kosten hoger zijn bij organisaties die overig personeel in dienst hebben ten opzichte van organisaties die de overige werkzaamheden uitvoeren zonder overig personeel. Bij de vormgeving van de nieuwe bekostigingssystematiek wordt hier rekening mee gehouden.

Verklaring verschillen tussen organisaties

In de vorige deelparagraaf zijn drie factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de kosten van kinderopvang. Het aantal kinderen per beroepskracht en de salaris-kosten per beroepskracht zijn van invloed op de personeelskosten, en het aantal fte aan overig personeel is van invloed op de overige kosten. In deze paragraaf wordt op basis van deze geïdentificeerde factoren geprobeerd om de kostenverschillen tus-sen (typen) organisaties en tussen de eilanden te verklaren.

Kostenverschillen kunnen worden verklaard door de geïdentificeerde factoren

Figuur 3 toonde aan dat de kosten per dagdeel gemiddeld genomen het hoogst zijn bij de BSO, gevolgd door de dagopvang en de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden.* De kosten voor gastouders zijn het laagst. Tabel 2 laat zien dat de kostenverschillen tussen de typen organisaties kunnen worden verklaard door de geïdentificeerde factoren. De gemiddelde personeelskosten per dagdeel zijn het hoogst bij de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden. De salarissen van het pedagogisch personeel liggen bij deze organisaties ook het hoogst. Zowel de personeelskosten per dagdeel als de salarissen zijn het laagst bij de gastouders. Daarnaast worden er per beroepskracht bij de gastouders gemiddeld genomen de meeste kinderen per dagdeel opgevangen, wat de personeelskosten per dagdeel drukt.

* Dat de gemiddelde kosten bij de dagopvang & BSO lager zijn dan de kosten voor alleen dagopvang komt doordat bij de dagopvang een aantal organisaties (o.a. op de Bovenwinden) zijn opgenomen die het gemid-delde kostenniveau doen laten stijgen.

De BSO’s vangen, ondanks een soepelere BKR-norm, gemiddeld genomen minder kinderen per pedagogisch medewerker op dan de dagopvang. De BSO heeft onge-veer twee keer zoveel pedagogisch personeel in dienst dan de BKR-norm voorschrijft (10-12 kinderen per medewerker). Uit de door organisaties aangeleverde gegevens blijkt dat medewerkers bij de BSO’s veelal voltijd in dienst zijn, terwijl er vanwege één dagdeel per dag niet voltijd kinderen aanwezig zijn op de opvang. Uit gesprekken met organisaties kiezen BSO’s ervoor om voltijd personeel in dienst te nemen omdat het anders moeilijk is om dit personeel te behouden. Dit zorgt ervoor dat de perso-neelskosten per dagdeel bij de BSO ongeveer gelijk zijn aan de dagopvang, terwijl op basis van de soepelere BKR-norm verwacht zou worden dat de personeelskosten per dagdeel bij de BSO lager zijn.

De overige kosten per dagdeel zijn gemiddeld genomen het hoogst bij de BSO’s en het laagst bij de gastouders. Dit komt overeen met het aantal fte aan overig perso-neel, dat bij de BSO het hoogst is en bij de gastouders het laagst. De kostenver-schillen tussen dagopvang, BSO en de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden zijn vooral toe te schrijven aan uiteenlopende overige kosten. De BSO heeft over het algemeen meer personeel in dienst voor de overige werkzaamheden dan de dagopvang.

Tabel 2 De relatief hoge totale kosten bij BSO’s is toe te schrijven relatief hoge overige kosten.

Type organisaties	Dagop-vang	BSO	DO & BSO	Gastou-der
Gemiddelde personeelskosten per dagdeel	\$12,45	\$11,68	\$15,20	\$4,90
Gemiddeld aantal kinderen per pedagogisch mede-werker	6,38	5,36	5,91	8,03
Gemiddelde salariskosten per fte per jaar	\$22.100	\$21.000	\$29.600	\$14.000 [†]
Gemiddelde huisvestingskosten per dagdeel	\$4,11	\$4,29	\$2,95	\$2,29
Gemiddelde overige kosten per dagdeel	\$12,44	\$17,63	\$9,09	\$4,43

[†] In de gegevens-uitvraag hebben gastouders geen personeelskosten opgegeven omdat zij geen personeel in dienst hebben. Bij deze organisaties is conform de gebruikelijk-loonregeling 2022 een ondernemersloon van \$14.000 als jaarlijkse personeelskosten bij de door de organisaties opgegeven kosten opgeteld.

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

Type organisaties	Dagop- vang	BSO	DO & BSO	Gastou- der
Aantal fte overig personeel per dagdeel (x 1.000)	0,16	0,28	0,19	-
Gemiddelde totale kosten per dagdeel	\$29,01	\$33,61	\$27,23	\$11,62

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Kostenverschillen tussen de eilanden kunnen ook worden verklaard door de geïdentificeerde factoren

Figuur 6 liet zien dat ook tussen de drie eilanden grote kostenverschillen zijn. Ook deze verschillen kunnen (deels) worden verklaard door verschillen in aantal kinderen per pedagogisch medewerker, de salariskosten per fte en aantal fte aan overig personeel. In Tabel 3 is te zien dat de personeelskosten per dagdeel veruit het hoogst zijn op Saba. Dit komt doordat er ten opzichte van Bonaire en Sint Eustatius relatief weinig kinderen per pedagogisch medewerker worden opgevangen, en doordat de salarissen beduidend hoger liggen op Saba. Hierbij speelt mee dat medewerkers op Saba 36 uur per week werken (met behoud van salaris van 40 uur), waardoor meer personeel nodig is. Op Sint Eustatius is gemiddeld genomen het aantal kinderen per pedagogisch medewerker het hoogst en liggen de salarissen van pedagogisch medewerkers het laagst, wat leidt tot lagere personeelskosten per dagdeel ten opzichte van Bonaire en Saba.

De overige kosten per dagdeel zijn op Sint Eustatius het hoogst. Ook het aantal fte aan overig personeel per dagdeel is hier het hoogst. Op Bonaire en Saba ligt het aantal fte overig personeel redelijk dicht bij elkaar, maar lopen de overige kosten per dagdeel wel behoorlijk uiteen. Dit komt doordat de salarissen van het overige personeel op Saba een stuk hoger liggen dan op Bonaire.

* In Figuur 14 is één organisatie met meer dan 500 kinderen buiten beschouwing gelaten, omdat deze uitbijter ervoor zorgt dat de variatie tussen de overige datapunten niet goed zichtbaar is in de figuur. Het buiten beschouwing laten van dit datapunt heeft geen invloed op de getoonde resultaten in Figuur 14.

Tabel 3 De overige kosten per dagdeel zijn op Sint Eustatius en Saba hoger dan op Bonaire.

Type eiland	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Gemiddelde personeelskosten per dagdeel	\$13,77	\$10,31	\$20,61
Gemiddeld aantal kinderen per pedagogisch medewerker	5,94	6,96	4,52
Gemiddelde salariskosten per fte per jaar	\$26.700	\$20.100	\$31.300
Gemiddelde huisvestingskosten per dagdeel	\$3,50	\$2,78	\$3,55
Gemiddelde overige kosten per dagdeel	\$9,25	\$18,49	\$19,81
Aantal fte overig personeel per dagdeel (x 1.000)	0,18	0,28	0,21
Gemiddelde totale kosten per dagdeel	\$26,52	\$31,58	\$43,96

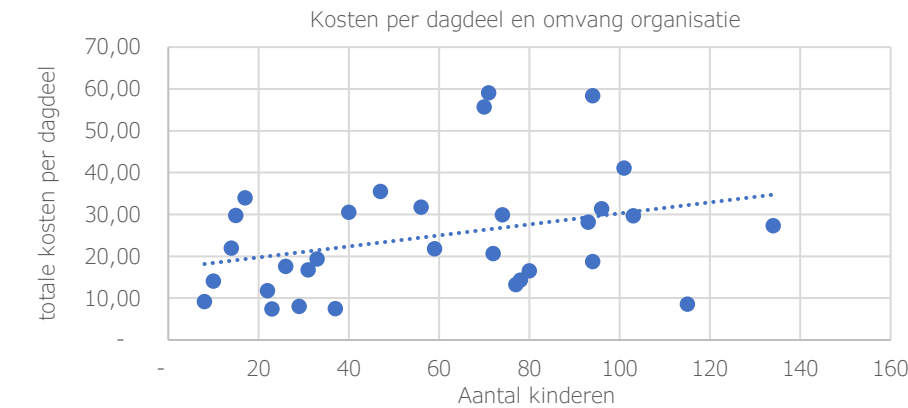
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De kosten per dagdeel zijn gemiddeld genomen hoger bij grotere organisaties

Mogelijk is ook de omvang van een organisatie van invloed op het kostenniveau vanwege schaalvoordelen of -nadelen. Figuur 14 toont het verband tussen het aantal kinderen binnen een organisatie en de totale kosten per dagdeel.* Te zien is dat er een licht positief verband is tussen het aantal kinderen binnen een organisatie en de kosten per dagdeel. Dit betekent dat grotere organisaties gemiddeld genomen hogere kosten hebben dan kleinere organisaties.

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

Figuur 14 Er is een licht positief verband tussen de kosten per dagdeel en de omvang van een organisatie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 4 toont de kosten per dagdeel en de achterliggende factoren die van invloed zijn op de kosten, onderscheiden naar omvang van de organisatie. Hierbij zijn organisaties op basis van het aantal dagdelen ingedeeld in kwartielen. Het eerste, tweede, derde en vierde kwartiel zijn respectievelijk aangeduid als klein, middelklein, middelgroot en groot.

Dat er een licht positief verband is tussen de omvang van een organisatie en de kosten per dagdeel heeft een aantal redenen. Allereerst vallen de meeste organisaties op Saba en Sint Eustatius in de categorie ‘middelgroot’. Deze organisaties hebben gemiddeld genomen hogere kosten per dagdeel, waardoor de totale kosten per dagdeel in deze categorie het hoogst zijn. Daarnaast vangen organisaties in de categorie ‘groot’ gemiddeld genomen minder kinderen per beroepskracht op dan organisaties in de categorieën ‘klein’ en ‘middelklein’, en hebben organisaties in de categorie ‘groot’ ook meer overig personeel in dienst.

Grote organisaties betalen het personeel over het algemeen beter dan kleine organisaties. Dit is in principe een keuze die niet met de schaal van een organisatie te maken heeft. Verder maken kleinere organisaties over het algemeen minder kosten voor de overige werkzaamheden dan grotere organisaties. Hierbij speelt mogelijk mee dat de kleine organisaties meer onbetaald werk verrichten voor het uitvoeren van de overige werkzaamheden.

Tabel 4 De totale kosten per dagdeel zijn bij grotere organisaties gemiddeld genomen hoger.

Omvang organisaties	Klein 0-25%	Midklein 25-50%	Midgroot 50-75%	Groot 75-100%
Gemiddelde personeelskosten per dagdeel	\$7,88	\$6,97	\$11,94	\$13,20
Gemiddeld aantal kinderen per pedagogisch medewerker	7,41	9,31	5,24	5,19
Gemiddelde salariskosten per fte per jaar	\$17.100	\$20.400	\$21.000	\$22.200
Gemiddelde huisvestingskosten per dagdeel	\$3,29	\$2,45	\$4,89	\$3,13
Gemiddelde overige kosten per dagdeel	\$7,05	\$7,02	\$18,19	\$11,39
Aantal fte overig personeel per dagdeel (x 1.000)	0,04	0,13	0,24	0,21
Gemiddelde totale kosten per dagdeel	\$11,62	\$16,44	\$35,02	\$27,71

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Een groot deel van de organisaties ontvangt in 2022 minder subsidie dan dat het aan kosten maakt

Tabel 3 liet zien dat de kosten in 2022 bij alle typen opvang gemiddeld genomen hoger waren dan de berekende subsidie. Dit betekent dat veel organisaties in 2022 onvoldoende subsidie ontvangen om kosten te kunnen dekken. De tweede kolom in Tabel 5 laat per type organisatie zien voor welk percentage van de organisaties dit geldt: 78 procent van de organisaties. Van deze organisaties bedroeg het verschil tussen de berekende subsidie en de opgegeven kosten gemiddeld 313.000 dollar. Dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door een aantal uitschieters. Zonder deze uitschieters bedroeg het gemiddelde verschil tussen de subsidie en de kosten 119.000 dollar. In Tabel 5 is per type opvang te zien welk percentage van de organisaties in 2022 een tekort had.

Kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland

Bij een aantal organisaties is nagevraagd hoe zij omgaan met dit verschil tussen subsidie en kosten. Hierop is aangegeven dat dit verschil wordt opvangen door bestaande buffers aan te spreken, kredieten bij leveranciers te laten oplopen en door (privé)leningen. In de bijlage is een geanonimiseerd overzicht opgenomen waarin de kosten in 2022 en opbrengsten in 2022 en 2023 van alle individuele organisaties staan weergegeven.

Tabel 5 Het merendeel van de organisaties ontvangt in 2022 minder subsidie dan het aan kosten maakt.

Tekort aan subsidie in 2022	% organisaties met tekort
Dagopvang	78%
BSO	80%
Dagopvang & BSO	73%
Gastouder - dagopvang	100%
Totaal	78%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 6 toont de gemiddelde kosten van organisaties met een zonder tekort aan subsidie, en de factoren die deze kosten beïnvloeden. Te zien is dat de gemiddelde totale kosten van organisaties die geen tekort aan subsidie hebben, gelijk zijn aan \$22 per dagdeel. Bij organisaties die wel een tekort hebben is dit \$30 per dagdeel. Het verschil in kostenniveau is grotendeels toe te schrijven aan een verschil in personeelskosten. De personeelskosten per dagdeel zijn bij organisaties die een tekort hebben gemiddeld genomen hoger doordat er met minder kinderen per pedagogisch medewerker wordt gewerkt en doordat de salarissen gemiddeld genomen hoger liggen.

Tabel 6 Bij organisaties die in 2022 minder subsidie ontvangen dan dat zij aan kosten maken, zijn met name de personeelskosten relatief hoog.

Organisaties met en zonder tekort in 2022	Organisaties zonder tekort	Organisaties met tekort
Gemiddelde personeelskosten per dagdeel	\$9,66	\$14,85
Gemiddeld aantal kinderen per pedagogisch medewerker	7,67	5,56
Gemiddelde salariskosten per fte per jaar	\$20.000	\$27.800
Gemiddelde huisvestingskosten per dagdeel	\$1,98	\$3,76
Gemiddelde overige kosten per dagdeel	\$10,43	\$11,39
Aantal fte overig personeel per dagdeel (x 1.000)	0,18	0,20
Gemiddelde totale kosten per dagdeel	\$22,07	\$30,00

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Concluderend beeld van de kostengegevens

De kosten per dagdeel waren in 2022 gemiddeld genomen het hoogst bij de BSO en het laagst bij de gastouders

Gemiddeld genomen waren de kosten van kinderopvang in 2022 voor de dagopvang gelijk aan \$29 per dagdeel, voor de BSO \$34 per dagdeel, voor de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden \$27 per dagdeel en voor de gastouders \$12 per dagdeel. De kosten waren met \$44 per dagdeel gemiddeld genomen het hoogst op Saba, gevolgd door \$32 per dagdeel op Sint Eustatius en \$23 per dagdeel op Bonaire. Tussen de verschillende typen organisaties en tussen de eilanden is in de spreiding in kosten groot. Ook tussen onderlinge organisaties van hetzelfde type opvang is de spreiding in kosten groot.

Het aantal kinderen en salaris per beroepskracht en het aantal medewerkers voor overige werkzaamheden zijn belangrijke factoren die het kostenniveau beïnvloeden

Op basis van de aangeleverde kostengegevens zijn drie factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de kosten van kinderopvang en die de verschillen tussen organisaties (deels) kunnen verklaren. Deze factoren zijn het aantal kinderen per beroepskracht, de salariskosten per beroepskracht en het aantal (fte) medewerkers die

overige werkzaamheden uitvoeren zoals koken, schoonmaken, transport of het doen van klusjes. Er is een negatief verband tussen het aantal kinderen per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel. Daarnaast is er een positief verband tussen de personeelskosten per beroepskracht en de personeelskosten per dagdeel, en is er een positief verband tussen het aantal overige medewerkers en de overige kosten per dagdeel. Dit laatste houdt in dat de wijze waarop de overige werkzaamheden zoals koken, schoonmaken, transport etc. is georganiseerd van invloed is op het kostenniveau van organisaties, waarbij organisaties die hier personeel voor in dienst hebben over het algemeen meer kosten maken dan organisaties die deze werkzaamheden uitbesteden of zelf (eigenaar / manager samen met het pedagogisch personeel en/of familie en vrienden) uitvoeren. Het is aannemelijk dat organisaties die de werkzaamheden zelf uitvoeren, meer verborgen kosten maken zoals overwerk en inzet van familie en vrienden.

Vanwege de grote spreiding in het aantal kinderen per beroepskracht, de uitbetaalde salarissen aan beroepskrachten en het aantal overige medewerkers, kunnen deze factoren de kostenverschillen tussen organisaties verklaren. De hogere kosten per dagdeel bij de BSO zijn toe te schrijven aan het feit dat er, ten opzichte van het aantal kinderen dat wordt opgevangen, bij deze organisaties relatief veel overig personeel in dienst is. De kosten van gastouders zijn veruit het laagst vanwege het grotere aantal kinderen per beroepskracht, de lagere salarissen en minder (geen) overig personeel ten opzichte van de dagopvang en BSO. Aannemelijk is dat de verborgen kosten bij gastouders ook hoger zijn, wat ook een verklaring is voor het lagere kostenniveau.

Het zou in de lijn der verwachting liggen dat vaste kosten, zoals huisvestingskosten per dagdeel en kosten voor klein en groot materiaal per dagdeel, hoger zijn bij de BSO omdat deze organisaties de vaste kosten over minder dagdelen kunnen uitsmeren ten opzichte van de dagopvang. Uit de kostengegevens blijkt echter dat de huisvestingskosten per dagdeel en de materiaalkosten per dagdeel gelijk zijn aan de dagopvang, en dat de spreiding voornamelijk zit in de kosten voor personeel.

Ook kostenverschillen tussen de eilanden worden verklaard door de geïdentificeerde factoren. De relatief hoge kosten per dagdeel op Saba zijn toe te schrijven aan het relatief weinig aantal kinderen per beroepskracht en de hoge salarissen voor pedagogisch medewerkers en het overig personeel. Op Sint Eustatius zijn de personeelskosten per dagdeel gemiddeld genomen laag, maar de overige kosten per dagdeel hoog vanwege het grote aantal medewerkers voor de overige werkzaamheden ten opzichte van Bonaire.

Bij BSO's zijn medewerkers veelal voltijd in dienst, terwijl de opvang één dagdeel per dag open is

Opvallend is dat de personeelskosten per dagdeel bij de BSO gemiddeld genomen ongeveer gelijk zijn aan de dagopvang. Het had in de lijn der verwachting gelegen dat de personeelskosten per dagdeel bij de BSO lager zijn omdat hier met grotere stamgroepen gewerkt kan worden en er dus meer kinderen per beroepskracht kunnen worden opgevangen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Een verklaring hiervoor is dat BSO's (buiten de vakanties om) maar één dagdeel per dag kinderen opvangen terwijl zij, om medewerkers te werven en te behouden, wel veelal met voltijdscontracten werken. Dit betekent dat een pedagogisch medewerker die 40 uur per week werkt, circa 25 tot 27 uur per week kinderen opvangt. Bij de dagopvang is het vanwege twee dagdelen per dag eenvoudiger om een voltijdmedewerker ook het grootste deel van de tijd kinderen te laten opvangen. Het verschil tussen één of twee dagdelen per dag tussen de dagopvang en de BSO kan ook het verschil in overige kosten per dagdeel verklaren. De kosten voor het overige personeel, dat in veel gevallen voltijd werkt, wordt bij de BSO namelijk over een kleiner aantal dagdelen uitgesmeerd dan bij de dagopvang.

Afgezien van de kwaliteitseisen is er geen reden om aan te nemen dat het kosten-niveau tussen typen opvang significant van elkaar verschilt

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen twee conclusies worden getrokken die belangrijk zijn bij het vaststellen van de nieuwe bekostigingssystematiek. Ten eerste is er, afgezien van de kwaliteitseisen die per type opvang kunnen

verschillen, objectief gezien geen reden is om aan te nemen dat het kostenniveau tussen typen opvang van elkaar verschilt. Organisaties maken dezelfde soort kosten, en verschillen die te zien zijn in de kosten zijn voornamelijk toe te schrijven aan de wijze waarop individuele organisaties hun middelen besteden en verschillen in niet-geregistreerde (verborgen) kosten tussen organisaties. Omdat de kwaliteitseisen die betrekking hebben op de huisvestings- en overige kosten (in grote lijnen) hetzelfde zijn voor de verschillende typen opvang, kan geconcludeerd worden dat de kosten die hiermee gepaard gaan objectief gezien hetzelfde zouden moeten zijn per type opvang.

Afgezien van verschillen in kostenniveau en kwaliteitseisen is er geen reden om aan te nemen dat de kosten van kinderopvang tussen de eilanden verschilt

De tweede conclusie is dat, afgezien van de kwaliteitseisen die per eiland kunnen verschillen, er objectief gezien geen reden is om aan te nemen dat de kosten van kinderopvang tussen de eilanden verschilt. Er zijn grote verschillen tussen de eilanden, met name als het gaat om de overige kosten, maar deze verschillen lijken voor het overgrote deel toe te schrijven aan de wijze waarop individuele organisaties zijn georganiseerd (bijvoorbeeld met veel of weinig personeel), en niet aan structurele verschillen in kosten tussen de eilanden. Wel is het zo dat een deel van de kostenverschillen kan worden verklaard door verschillen in prijsniveau tussen de eilanden. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat, afgezien van verschillen in kwaliteitseisen en prijsniveau, de kosten van kinderopvang objectief gezien hetzelfde zouden moeten zijn op de drie eilanden.

3. Advies voor de bekostigingssystematiek

In de nieuwe bekostigingssystematiek wordt de vergoeding aan kinderopvangorganisaties op objectieve wijze vastgesteld. De vergoeding is ter dekking van de personeelskosten, de huisvestingskosten en de overige kosten. De vergoeding voor personeelskosten wordt berekend aan de hand van het aantal kind-dagdelen en de kwaliteitseisen die gelden voor het pedagogisch personeel. De vergoeding voor huisvestings- en overige kosten wordt berekend aan de hand van de door organisaties aangeleverde kostengegevens.



Advies voor de nieuwe bekostigingssystematiek

Dit hoofdstuk bevat een advies voor de nieuwe bekostigingssystematiek. Dit advies is gebaseerd op de volgende uitgangspunten. De nieuwe bekostigingssystematiek:

- voorziet in een redelijke vergoeding voor de kosten van kinderopvangorganisaties. Afwijkingen tussen de vergoeding enerzijds, en de daadwerkelijke huidige kosten anderzijds, moeten overbrugbaar zijn;
- maakt gebruik van objectieve criteria waarmee vergoedingen worden vastgesteld;
- houdt rekening met verbeteringen en veranderingen die organisaties nu en in de toekomst door maken vanwege het nieuwe stelsel (waaronder kwaliteitsverbeteringen) en biedt ruimte aan organisaties om te ontwikkelen;
- houdt waar nodig rekening met kostenverschillen tussen organisaties en biedt – daar waar kostenverschillen met verbeteringen in de bedrijfsvoering te overbruggen zijn – voldoende ruimte aan organisaties om deze verbeteringen in de tijd te realiseren;
- houdt waar nodig rekening met verschillen tussen de drie eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba;
- is praktisch uitvoerbaar voor de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling en voor de kinderopvangorganisaties.

Voorgesteld wordt om kinderopvangorganisaties te vergoeden op basis van het aantal kinderen en dagdelen

Voorgesteld wordt om een vergoeding per kind per dagdeel te hanteren. Met een directe bekostiging per kind kan adequaat rekening worden gehouden met verschillen in omvang tussen organisaties en verschillen in kosten tussen type kinderen. Ook kan een vergoeding per kind per dagdeel eenvoudig gedifferentieerd worden naar type opvang en naar de drie eilanden. Met de tijdelijke subsidieregeling ontvangen kinderopvangorganisaties momenteel ook een vergoeding per kind per dagdeel.

Tekstbox: Toetsingskader ter beoordeling van een bekostigingssystematiek

Ter toetsing van het advies voor de bekostigingssystematiek van kinderopvang in Caribisch Nederland maakt dit onderzoek gebruik van een toetsingskader afkomstig uit Tempelman et al. (2014). Een vertaling van dit toetsingskader naar de beoordeling van een bekostigingssystematiek voor kinderopvang in Caribisch Nederland is opgenomen in Tabel T.1.

Tabel T.1: Toetsingskader voor de beoordeling van een bekostigingssystematiek

	Criteria	Duiding/operationalisering
1	Kostenoriëntatie	Gaat uit van reële en redelijke kosten van organisaties en houdt rekening met verschillen (eiland, type, omvang)
2	Globaliteit	Een globale systematiek - die niet met alle gedetailleerde kosten rekening houdt - zorgt ervoor dat verantwoordelijkheid en zelfstandigheid niet wordt belemmerd
3	Objectiviteit	Bepaalt bekostiging op basis van objectieve kenmerken
4	Stabiliteit en voorspelbaarheid	Geeft zekerheid aan organisaties en maakt bekostiging voorspelbaar en stabiel
5	Transparantie en uitlegbaarheid	Bekostiging is logisch en begrijpelijk. De relatie tussen de maatstaven en de bekostiging dienen helder te zijn en de realiteit te weerspiegelen
6	Uitvoerbaarheid	Is uitvoerbaar vanuit verschillende perspectieven: administratief, beschikbaarheid gegevens, etc.
7	Geen tegengestelde prikkels	De systematiek moet de gewenste prikkels geven en in lijn zijn met de gestelde doelstellingen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. Tempelman et al. (2014).

De voorgestelde bekostigingssystematiek maakt gebruik van objectieve criteria

Met het programma BES(t)4Kids zijn aanvullende eisen gesteld aan de kwaliteit van kinderopvang. Zo is er door middel van beroepskracht-kind ratio's (BKR-ratio's) een maximum gesteld aan de grootte van een stamgroep. Met de BKR-ratio's mogen organisaties een maximum aantal kinderen per beroepskracht opvangen, afhankelijk van de leeftijdssamenstelling van de groep. Daarnaast zijn eisen gesteld aan het opleidingsniveau van beroepskrachten, zijn er door BES(t)4Kids salarishandreikingen gedaan voor het pedagogisch personeel en gelden er aanvullende eisen op het gebied van huisvesting (waaronder veiligheid), voeding, gebruik van duurzame materialen en het volgen van een pedagogisch beleidsplan. Met name de eisen die worden gesteld aan het pedagogisch personeel vormen objectieve maatstaven waarmee de vergoeding van kinderopvangorganisaties op een objectieve wijze berekend kan worden.

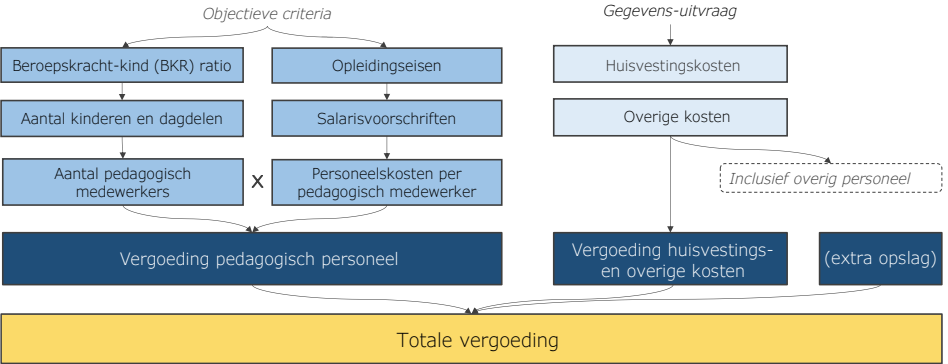
De vergoeding van pedagogisch personeel wordt berekend aan de hand van het aantal kind-dagdelen en de geldende kwaliteitseisen

Om de kosten, en daarmee de vergoeding, van het pedagogisch personeel te berekenen wordt gebruik gemaakt van objectieve criteria. Het benodigde aantal pedagogisch medewerkers vloeit voort uit het aantal kind-dagdelen en de BKR-ratio die geldt voor de organisatie. De kosten per pedagogisch medewerker worden, in afwachting van een mogelijke CAO voor de kinderopvang in Caribisch Nederland, berekend aan de hand van de salarishandreiking van BES(t)4Kids en de gestelde opleidingseisen. Het benodigde aantal pedagogisch medewerkers vermenigvuldigd met de kosten per medewerker maken de totale kosten en de vergoeding voor het pedagogisch personeel.* Bij de berekening van de vergoeding voor het pedagogisch personeel wordt rekening gehouden met verschillen in kwaliteitseisen tussen typen opvang en tussen de eilanden. De wijze waarop het pedagogisch personeel wordt

* Het niet-pedagogisch personeel, zoals managers, schoonmakers, koks etc., valt onder overige kosten.

vergoed gaat gepaard met een aantal beleidskeuzes. Deze keuzes komen in het volgende deelhoofdstuk aan bod.

Figuur 15 Voorstel voor de vergoeding van kinderopvangorganisaties in de nieuwe bekostigingssystematiek.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De vergoeding van huisvestings- en overige kosten wordt berekend aan de hand van de gemiddelde huisvestings- en overige kosten van organisaties

Waar bij de berekening van de vergoeding voor het pedagogisch personeel gebruik kan worden gemaakt van objectieve criteria, is dat bij de berekening van huisvestingskosten en overige kosten niet het geval. Om de vergoeding voor huisvestings- en overige kosten vast te stellen kan gebruik worden gemaakt van de kostengegevens die door organisaties zijn aangeleverd. Uit de kostengegevens die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 2 blijkt dat er weinig spreiding is in de huisvestingskosten tussen typen organisaties en tussen de eilanden. Bij de overige kosten is de spreiding groter, maar er lijkt objectief gezien geen reden om onderscheid te maken tussen organisaties in de vergoeding van overige kosten. Het ligt daarom voor de hand om

organisaties te vergoeden op basis van de gemiddelde of mediane huisvestings- en overige kosten van alle organisaties die hebben deelgenomen aan de gegevens-uitvraag. De exacte wijze waarop de huisvestings- en overige kosten van organisaties wordt vergoed is een beleidskeuze. Hier wordt in het volgende deelhoofdstuk nader op ingegaan.

Tot slot biedt de voorgestelde systematiek de mogelijkheid om bovenop de vergoeding voor personeels- huisvestings- en overige kosten, een extra opslag toe te passen. Hierbij kan gedifferentieerd worden tussen type opvang en eiland. Deze extra opslag voorziet in kosten die niet uit uitdrukking komen in de kostengegevens van organisaties. Ook kan een extra opslag worden toegepast om BSO's te compenseren voor het feit dat zij maar één dagdeel per dag kinderen opvangen en het daardoor moeilijker is om voltijdspersoneel (zowel pedagogisch- als niet-pedagogisch) op een efficiënte manier in te zetten. Het wel of niet toepassen van deze extra opslag is een beleidskeuze die in het volgende deelhoofdstuk aan bod komt.

De voorgestelde bekostigingssystematiek is kosten georiënteerd, uitlegbaar en uitvoerbaar

Aan de hand van het toetsingskader van Tempelman et al. (2014) worden de voor- en nadelen van de voorgestelde bekostigingssystematiek in beeld gebracht.

- **Kostenoriëntatie:** Met de vergoeding per kind per dagdeel is er een directe relatie tussen het aantal kinderen en de vergoeding. Ook is er een directe relatie tussen de kwaliteitseisen en de kosten die hiermee gepaard gaan, onderscheiden type opvang en eiland.
- **Globaliteit:** De voorgestelde bekostigingssystematiek voorziet in een globale bekostiging waarin geen rekening wordt gehouden met alle gedetailleerde kosten van organisaties.
- **Objectiviteit:** De vergoeding voor het pedagogisch personeel wordt door middel van objectieve maatstaven (kwaliteitseisen en aantal kind-dagdelen) op een objectieve manier berekend. De vergoeding voor huisvestings- en overige kosten kan niet op een objectieve manier worden bepaald. Hierbij

wordt gebruik gemaakt van de door organisaties aangeleverde kostengegevens. Deze kostengegevens zijn vanwege de beperkte steekproef met enige mate van onzekerheid omgeven. Later in dit hoofdstuk volgt een analyse waarin te zien is hoe robuust de bekostigingssystematiek is tegen deze enige mate van onzekerheid.

- **Stabiliteit en voorspelbaarheid:** De bekostigingssystematiek resulteert in een vergoeding per kind per dagdeel. Op basis van het aantal kinderen en dagdelen is de totale vergoeding eenvoudig te berekenen. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede. Stabiliteit van de vergoeding is als gevolg van mogelijke fluctuaties in het aantal kinderen een aandachtspunt. Momenteel worden organisaties echter ook vergoed per kind per dagdeel, en lijkt deze wijze van vergoeden niet tot problemen te leiden.
- **Transparantie en uitlegbaarheid:** Het hanteren van herkenbare maatstaven (BKR-norm, opleidingseisen) en een simpele systematiek voor de berekening van huisvestings- en overige kosten komt de transparantie en uitlegbaarheid van de systematiek ten goede.
- **Uitvoerbaarheid:** Voor het berekenen van vergoedingen is een beperkt aantal gegevens nodig. De eenvoud van de systematiek maakt de voorgestelde bekostigingssystematiek goed uitvoerbaar.
- **Geen tegengestelde prikkels:** De directe vergoeding per kind per dagdeel maakt dat organisaties, binnen de geldende kwaliteitseisen, een prikkel hebben om zoveel mogelijk kinderen op te vangen. Daarnaast zorgt de globale systematiek, die niet met alle individuele kosten rekening houdt, voor een prikkel om de beschikbare middelen doelmatig te besteden en waar mogelijk kostenbesparingen door te voeren.

Tabel 7 De objectiviteit en stabiliteit zijn twee aandachtspunten in de voorgestelde bekostigingssystematiek.

	Criteria	Voorgestelde bekostigingssystematiek
1.	Kostenoriëntatie	✓
2.	Globaliteit	✓
3.	Objectiviteit	+ -
4.	Stabiliteit en voorspelbaarheid	+ -
5.	Transparantie en uitlegbaarheid	✓
6.	Uitvoerbaarheid	✓
7.	Geen tegengestelde prikkels	✓

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Uitgangspunten voorgestelde bekostigingssystematiek en beleidskeuzes

Veel van de uitgangspunten betreft aannames die voortkomen uit de kwaliteitseisen of uit de kostengegevens van organisaties. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze uitgangspunten is in veel gevallen een beleidskeuze. In gevallen waar de invulling van het uitgangspunt een beleidskeuze betreft, is dit vermeld. Om in het volgende hoofdstuk resultaten van de bekostigingssystematiek te kunnen presenteren, wordt bij iedere beleidskeuze een boven- en ondergrens geformuleerd. Op basis van deze boven- en ondergrens wordt in het volgende hoofdstuk per type opvang en per eiland de range gepresenteerd waarbinnen de vergoedingen, die worden berekend volgens de voorgestelde systematiek, waarschijnlijk komen te vallen.

Duur van een werkweek pedagogisch medewerkers en lengte van dagdelen

Bij de berekening van het benodigd aantal fte aan pedagogisch personeel is de aanname gedaan dat een voltijdswerkweek gelijk is aan 40 uur en dat het pedagogisch personeel 15 vakantiedagen per jaar heeft. Dit komt overeen met de salarishandreiking vanuit BES(t)4Kids.

Uit de gegevens-uitvraag blijkt dat de meeste dag- en gastouderopvang organisaties 11 uur per dag (2 dagdelen) en BSO's 5,5 uur per dag (1 dagdeel) open zijn. In de bekostigingssystematiek is een dagdeel daarom gelijk gesteld aan 5,5 uur.

BKR-norm

Bij de berekening van het benodigd aantal fte aan pedagogisch personeel vormt de BKR-norm een belangrijke factor. Op basis van de BKR-norm en het aantal kind-dagdelen wordt in de voorgestelde systematiek het benodigd aantal fte berekend. De BKR-norm is afhankelijk van de leeftijd van kinderen, en varieert daarmee per type opvang. Voor jonge kinderen geldt een strengere BKR-norm dan voor oudere kinderen.

Voor de dagopvang en gastouderopvang geldt dat er voor kinderen van nul tot één jaar (baby's), vier kinderen per beroepskracht opgevangen mogen worden. Deze strenge eis kan een prikkel geven aan organisaties om geen baby's op te vangen. Om dit te voorkomen worden baby's in de systematiek apart vergoed. Op basis van de BKR-norm van vier baby's per beroepskracht ontvangen organisaties een hogere vergoeding voor kinderen van 0-1 jaar.

Voor kinderen van 1-2 jaar kunnen er bij de dagopvang maximaal zes kinderen per beroepskracht worden opgevangen en voor kinderen van twee tot vier jaar maximaal acht kinderen. Voor de BSO geldt dat er voor kinderen van 4-7 jaar maximaal tien kinderen per beroepskracht opgevangen mogen worden en voor kinderen van 7-12 jaar maximaal 12 kinderen. Bij de gastouderopvang geldt de eis dat er in totaal een maximum van zes kinderen mogen worden opgevangen.

Het berekenen van de vergoedingen op basis van de exacte leeftijd van ieder kind gaat ten koste van de uitvoerbaarheid van de bekostigingssystematiek, omdat de leeftijd van kinderen variabel is. Het ligt daarom voor de hand om een gemiddelde BKR-norm te hanteren. Welk gemiddelde wordt gehanteerd is een beleidskeuze. De eerste mogelijkheid is om een ongewogen gemiddelde te hanteren van de BKR-norm per leeftijdsgroep. Dit betekent een BKR-norm van zeven kinderen per dagdeel bij

de dagopvang en een BKR-norm van 11 kinderen per dagdeel bij de BSO. Omdat de kinderen van 0-1 jaar apart worden vergoed zijn deze niet meegenomen in de berekening van de gemiddelde BKR-norm. Omdat bij de gastouderopvang een maximum geldt van zes kinderen per beroepskracht is een berekening van de gemiddelde BKR-norm hier overbodig.

Een tweede mogelijkheid is om een gewogen gemiddelde BKR-norm hanteren op basis van de gemiddelde leeftijd van kinderen bij de dagopvang en BSO. Op basis van informatie van UVB, is de gewogen gemiddelde BKR-norm berekend. Hierbij is uitgegaan van de leeftijd in het midden van het jaar, 1 juli 2022. Wederom zijn kinderen van 0-1 jaar buiten beschouwing gelaten in de analyse. Bij de dagopvang bedraagt de gewogen gemiddelde BKR-norm op basis van de leeftijd van kinderen 7,48 en bij de BSO 11,08.

Een hogere BKR-norm betekent een lagere vergoeding. Daarom wordt bij de berekening van de vergoedingen volgens de voorgestelde bekostigingssystematiek, het gewogen gemiddelde als ondergrens en het ongewogen gemiddelde als bovengrens gehanteerd.

Doordat de vergoeding voor het pedagogisch personeel berekend wordt aan de hand van de BKR-norm in plaats van op basis van de gerealiseerde personeelskosten van organisaties, houdt de systematiek rekening met verborgen kosten van organisaties. De meest voorkomende verborgen kostenpost bij organisaties is overwerk. Aan de hand van de BKR-norm wordt op objectieve wijze berekend hoeveel pedagogisch medewerkers er nodig zijn per organisatie. Het is aannemelijk dat de organisaties die momenteel objectief gezien te weinig personeel in dienst hebben, ook de organisaties zijn waar overwerk veel voorkomt. Hier komt in de nieuwe systematiek dus

een vergoeding voor. Ook organisaties die efficiënt werken en daardoor weinig personeel in dienst hebben, worden in de nieuwe systematiek beloond.

Tabel 8 kengetallen voor de berekening van het benodigd aantal fte per type opvang.

BKR-norm	Dagopvang	BSO	Gastouder
Leeftijd kinderen	0-4 jaar	4-12 jaar	0-4 jaar
BKR-norm baby's (0-1 jaar)	4,00	n.v.t.	4
BKR-norm kinderen (ondergrens)	7,48	11,08	6,00
BKR-norm kinderen (bovengrens)	7,00	11,00	6,00

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Efficiëntiefactor pedagogisch personeel

De voorgestelde bekostigingssystematiek biedt de mogelijkheid om een opslagfactor toe te passen voor het benodigd aantal pedagogisch personeel (hierna efficiëntiefactor). Dit betreft allereerst een efficiëntiefactor voor de bezettingsgraad van kinderopvangorganisaties. De BKR-norm weerspiegelt het maximaal aantal kinderen dat een organisatie per beroepskracht kan opvangen. Daarmee wordt er impliciet vanuit gegaan dat een organisatie altijd volledig bezet is, en dat een beroepskracht altijd het maximaal mogelijk aantal kinderen opvangt. In werkelijkheid is het zo dat een organisatie niet altijd volledig bezet is, waardoor er minder kinderen per beroepskracht worden opgevangen dan de BKR-norm voorschrijft. Hier kan bij de berekening van het benodigd aantal pedagogische medewerkers rekening mee worden gehouden in de vorm van een efficiëntiefactor. Idealiter zou deze efficiëntiefactor worden vastgesteld aan de hand van de daadwerkelijke bezettingsgraad van organisaties. De bezettingsgraad van organisaties is echter onbekend en valt niet op een objectieve wijze vast te stellen.* Omdat de bezettingsgraad onbekend is moet hiervoor een aanname worden gedaan. Hierbij wordt een bandbreedte gehanteerd. Aangenomen wordt dat de bezettingsgraad bij organisaties minimaal 80 procent en maximaal 95

* Het aantal dagdelen dat per organisatie een volledige bezetting weerspiegelt is onbekend. Een mogelijkheid is om de volledige bezetting te berekenen op basis van het aantal beroepskrachten. Dit zou echter een overschatting van de bezettingsgraad zijn bij organisaties die nog niet aan de BKR-norm voldoen.

Een andere mogelijkheid is om de maximale bezettingsgraad te berekenen aan de hand van het aantal vierkante meter huisvesting. Echter zou dit een onderschatting van de bezettingsgraad betekenen omdat organisaties niet altijd de volledig beschikbare huisvesting gebruiken om kinderen op te vangen.

procent is. Dit is gelijk aan een efficiëntiefactor van minimaal 1,05 en maximaal 1,25. Deze bandbreedte geldt voor alle type opvang en voor alle drie de eilanden.

De tweede efficiëntiefactor betreft een opslag voor werkzaamheden van het pedagogisch personeel buiten de dagdelen om. De BKR-norm toont het aantal beroepskrachten dat nodig is tijdens de dagdelen dat er kinderen aanwezig zijn. In de praktijk zijn beroepskrachten ook deels werkzaam buiten deze dagdelen om, bijvoorbeeld om voor te bereiden of op te ruimen. Hiervoor kan worden gecorrigeerd door middel van een efficiëntiefactor. Aangenomen wordt dat de dagopvang, BSO en gastouders dagelijks evenveel tijd kwijt zijn aan de taken buiten de dagdelen om. Dit betekent dat als er een efficiëntiefactor wordt gehanteerd, deze twee keer zo hoog dient te zijn voor de BSO omdat hier maar één dagdeel per dag kinderen worden opgevangen.

Het wel of niet hanteren van een efficiëntiefactor voor de taken buiten de dagdelen om is een beleidskeuze. Ten behoeve van de presentatie van de uitkomsten van de bekostigingssystematiek in het volgende hoofdstuk wordt hierbij een bandbreedte gehanteerd. De ondergrens betreft de keuze om geen efficiëntiefactor voor de taken buiten de dagdelen om te hanteren, omdat deze werkzaamheden mogelijk ook binnen de dagdelen worden of kunnen worden verricht. De bovengrens betreft de keuze om een efficiëntiefactor van 1,15 voor de dagopvang en gastouders en 1,30 voor de BSO te hanteren. Dit is gelijk aan circa anderhalf uur aan werkzaamheden buiten de dagdelen om per dag.

Tabel 10 kengetallen voor de berekening van het benodigd aantal fte per type opvang.

Efficiëntiefactor	Dagopvang	BSO	Gastouder
Bezettingsgraad ondergrens	1,05	1,05	1,05
Bezettingsgraad bovengrens	1,25	1,25	1,25
Werkzaamheden buiten dagdelen om ondergrens	1,00	1,00	1,00
Werkzaamheden buiten dagdelen om bovengrens	1,15	1,30	1,15
Efficiëntiefactor totaal ondergrens	1,05	1,05	1,05
Efficiëntiefactor totaal bovengrens	1,44	1,63	1,44

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Opleidingseisen

De uitgangspunten en beleidskeuzes rondom de BKR-norm en efficiëntiefactor hebben betrekking op de berekening van het benodigde aantal pedagogische medewerkers. Nu volgen de uitgangspunten en beleidskeuzes die betrekking hebben op de berekening van de personeelslasten per pedagogisch medewerker, beginnend met de opleidingseisen. Tabel 11 geeft de opleidingseisen voor beroepskrachten per eiland weer. Er geldt momenteel een minimale opleidingseis van MBO 3 op Bonaire en MBO 2 op Sint Eustatius en Saba. Daarnaast moet er bij de dagopvang en BSO per locatie minimaal één beroepskracht aanwezig zijn met een hoger opleidingsniveau (MBO 4 op Bonaire en MBO 3 op Sint Eustatius en Saba). Deze beroepskracht moet minstens drie dagen in de week werkzaam zijn. Deze aanvullende kwaliteitseis geldt niet voor gastouders. In de berekeningen is als ondergrens genomen dat er drie dagen per week iemand op locatie aanwezig is met een hoger opleidingsniveau. Misschien dat het in de praktijk wenselijk is dat er altijd iemand aanwezig is met een hoger opleidingsniveau. Daarom is als bovengrens genomen dat er vijf dagen per week iemand op locatie aanwezig is met een hoger opleidingsniveau.

Tabel 11 Op Bonaire gelden strengere opleidingseisen dan op Sint Eustatius en Saba.

Opleidingseisen	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Minimale opleidingseis beroepskrachten	MBO 3	MBO 2	MBO 2
Minimaal één beroepskracht hogere opleiding*	MBO 4	MBO 3	MBO 3
Aantal dagen per week dat beroepskracht met hogere opleiding op locatie is (ondergrens)	3	3	3
Aantal dagen per week dat beroepskracht met hogere opleiding op locatie is (bovengrens)	5	5	5

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Salarishandreiking

Op basis van de opleidingseisen kunnen de salariskosten per pedagogisch medewerker worden berekend. Hierbij wordt de salarishandreiking uit het groeipakket arbeidsvoorwaarden BES(t)4Kids gehanteerd. Dit zijn de salarissen die gelden voor het jaar 2023. Het groeipakket bevat salarisschalen per opleidingsniveau van beroepskrachten. Iedere salarisschaal bevat 10 treden. Welke trede gehanteerd wordt in de nieuwe bekostigingssystematiek is een beleidskeuze. In de berekening wordt per salarisschaal trap 1 als ondergrens en trap 10 als bovengrens gehanteerd. De boven- en ondergrens van het bruto maandsalaris is per opleidingsniveau en per eiland weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12 Salarisschalen conform het groeipakket arbeidsvoorwaarden BES(t)4Kids.

Maandsalaris beroepskrachten in USD (2023)	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
MBO 2 ondergrens (salarisschaal 3 trap 1)	\$ 1.475	\$ 1.686	\$ 1.697
MBO 2 bovengrens (salarisschaal 3 trap 10)	\$ 1.842	\$ 2.106	\$ 2.119
MBO 3 ondergrens (salarisschaal 4 trap 1)	\$1.673	\$ 1.907	\$ 1.919
MBO 3 bovengrens (salarisschaal 4 trap 10)	\$ 2.088	\$ 2.382	\$ 2.396
MBO 4 ondergrens (salarisschaal 5 trap 1)	\$ 1.897	\$ 2.170	\$ 2.156
MBO 4 bovengrens (salarisschaal 5 trap 10)	\$ 2.369	\$ 2.693	\$ 2.693

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* Deze kwaliteitseis geldt niet voor gastouders.

Zorgverzekering, pensioen en vakantiegeld

Naast de salariskosten hebben organisaties ook te maken met werkgeverslasten, zoals de premie zorgverzekering (ZV/OV/Cessantia). Daarnaast is er de mogelijkheid om te vergoeden voor vakantiegeld en/of pensioenregeling. Het opnemen van vakantiegeld en pensioenregeling is een beleidskeuze. In de berekening wordt het niet opnemen als ondergrens en het wel opnemen van vakantiegeld en pensioenregeling als bovengrens gehanteerd. De kengetallen die bij de berekening van de premie zorgverzekering, pensioenpremie en vakantiegeld worden gehanteerd zijn weergegeven in Tabel 13.

Tabel 13 Kengetallen zorgverzekering, pensioen en vakantiegeld.

Zorgverzekering, pensioen en vakantiegeld	Kengetal
Vakantiegeld (% bruto salaris)	8%
Premie zorgverzekering (ZV/OV/CES) (% bruto salaris incl. vakantiegeld)	13,4%
Franchise pensioen PCN 2023	\$ 20.304
Pensioenpremie werkgever PCN 2023 (% pensioengrondslag)	30,4%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Vergoedingen voor huisvestings- en overige kosten

Voor de huisvestings- en overige kosten zijn er geen objectieve maatstaven waarmee het kostenniveau kan worden berekend. Om de vergoeding voor deze kostenposten te berekenen wordt gebruik gemaakt van de door organisaties aangeleverde kostengegevens. Er is weinig spreiding in huisvestingskosten per dagdeel tussen (typen) organisaties. Ook tussen de eilanden is gemiddeld genomen geen wezenlijk prijsverschil waargenomen. Het ligt daarom voor de hand om organisaties te vergoeden op basis van de gemiddelde huisvestingskosten van alle organisaties hebben

deelgenomen aan de gegevens-uitvraag*. De (gewogen) gemiddelde huisvestingskosten van alle organisaties zijn gelijk aan \$3,40 per dagdeel.

Voor de gastouders gelden afwijkende eisen voor huisvesting. Zij kunnen kinderen in hun eigen woning opvangen en hebben hier geen aparte huisvesting voor nodig. Gegeven deze afwijkende eis, kan ervoor worden gekozen om in het geval van gastouders de huisvesting niet te vergoeden.

Tabel 14 Het wel of niet toepassen van een vergoeding voor de huisvesting van gastouders is een beleidskeuze.

Beleidskeuze	Ondergrens	Bovengrens
Huisvesting gastouders	Niet vergoeden	Wel vergoeden

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Bij de overige kosten is de spreiding in kosten tussen organisaties groter. Tussen de typen opvang, maar ook tussen de eilanden zijn er grote verschillen in overige kosten. In hoofdstuk 3 bleek dat de spreiding in overige kosten voor een groot deel lijkt toe te schrijven aan het aantal medewerkers dat een organisatie in dienst heeft voor overige werkzaamheden zoals koken en schoonmaken en de mogelijke verborgen kosten die andere organisaties maken voor het uitvoeren van de overige werkzaamheden. Er is geen reden om tussen de typen opvang onderscheid te maken in de vergoeding van de overige kosten. Het ligt daarom voor de hand om per type opvang dezelfde vergoeding voor overige kosten te hanteren.

Ook tussen de eilanden zijn grote verschillen in overige kosten waargenomen. De overige kosten per dagdeel zijn op Sint Eustatius en Saba beduidend hoger dan op Bonaire. Dit verschil wordt voor het grootste deel verklaard doordat deze organisaties over het algemeen een ruimer budget hebben, meer overig personeel in dienst hebben (in het geval van Sint Eustatius) en het overige personeel een hoger salaris uitbetalen (in het geval van Saba) ten opzichte van Bonaire. Er is geen reden om

* De organisaties die in 2022 niet deelnamen aan de subsidieregeling zijn noodgedwongen buiten de analyse gehouden omdat het aantal dagdelen van deze organisaties niet bekend is. Dit gaat om vijf organisaties.

aan te nemen dat de typen overige kosten die organisaties maken, verschillen tussen de eilanden. Wat wel een reden kan zijn voor verschillen in overige kosten tussen de eilanden zijn prijsverschillen. Uit een berekening op basis van CBS cijfers blijkt dat het prijsniveau in 2022 op Sint Eustatius en Saba respectievelijk 2,9 procent en 7,2 procent hoger lag dan op Bonaire.†

Afgezien van prijsverschillen tussen de eilanden is er objectief gezien geen reden om aan te nemen dat organisaties op Sint Eustatius en Saba andere overige kosten zouden maken dan organisaties op Bonaire. De hoge overige kosten per dagdeel op Sint Eustatius en Saba hebben een sterke invloed op de gemiddelde overige kosten per dagdeel van alle organisaties tezamen. Er kan daarom voor worden gekozen om organisaties te vergoeden op basis van de mediane overige kosten per dagdeel. De hoge overige kosten per dagdeel op Sint Eustatius en Saba wegen in dat geval minder zwaar mee. De mediane overige kosten bedragen \$9,05 per dagdeel.

Om te compenseren voor de prijsverschillen tussen de eilanden wordt voor Sint Eustatius een opslag van 2,9 procent, en voor Saba een opslag van 7,2 procent gedaan bovenop de mediane overige kosten van \$9,05 per dagdeel. De overige kosten voor Bonaire, Sint Eustatius worden daarmee vastgesteld op respectievelijk \$9,05, \$9,31 en \$9,70 per dagdeel. De keuze om te vergoeden op basis van de mediane overige kosten wordt in de berekening van de vergoedingen als ondergrens gehanteerd.

Het vergoeden op basis van de mediane overige kosten betekent dat organisaties op Sint Eustatius en Saba gemiddeld genomen circa \$10 dollar per dagdeel minder vergoed krijgen ten opzichte van de overige kosten die deze organisaties maken. Er kan ook voor worden gekozen om de verschillen in overige kosten per dagdeel tussen de eilanden intact te laten. Dit is een beleidskeuze. In dat geval kan vergoed worden op basis van de gemiddelde overige kosten per eiland. De gemiddelde overige kosten

† Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). Prijsniveaumeting Caribisch Nederland 2015 – Eindrapportage & Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI) 2017=100.

op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn respectievelijk \$9,25 per dagdeel, \$18,49 per dagdeel en \$19,81 per dagdeel. Het vergoeden op basis van de gemiddelde overige kosten per eiland betekent dat de bekostigingssystematiek het verschil in budget tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in stand houdt, terwijl hier objectief gezien geen reden voor lijkt te zijn. Met deze beleidskeuze zou het op objectieve wijze vaststellen van vergoedingen worden losgelaten.

De gegevens over de huisvestings- en overige kosten zijn afkomstig uit het jaar 2022. Vanwege prijsontwikkelingen zijn deze kosten in 2023 gestegen. De vastgestelde vergoedingen worden daarom geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex van het CBS, onderscheiden naar de drie eilanden.* Hierbij wordt de prijsontwikkeling gehanteerd van het tweede kwartaal van 2023 (ten opzichte van het tweede kwartaal 2022). Dit zijn de meest recente cijfers over de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland. De huisvestingskosten worden geïndexeerd op basis van de indexatie in de categorie ‘Huisvesting, water en energie’. De overige kosten worden geïndexeerd op basis van de indexatie in de categorie ‘Alle bestedingen’.

Tabel 15 De prijzen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gestegen in 2023 ten opzichte van 2022.

Prijsontwikkelingen 2 ^e kwartaal 2023 (t.o.v. 2 ^e kwartaal 2022)	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Alle bestedingen	4,6%	3,3%	5,2%
Huisvesting, water en energie	0,3%	3,8%	6,5%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel 16 laat de geïndexeerde vergoedingen voor huisvestings- en overige kosten zien die in de berekening van de vergoedingen volgens de voorgestelde bekostigingssystematiek worden gehanteerd.

* Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI) 2017=100.
 † † Bron: Inspectie van Onderwijs. (2023). Eindrapport Bestandsopname Kwaliteit Kinderopvang Caribisch Nederland.

Tabel 16 De vergoeding voor huisvestings- en overige kosten wordt gebaseerd op de door organisaties aangeleverde kostengegevens.

Vergoeding huisvestings- en overige kosten	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Vergoeding huisvestingskosten	\$ 3,41	\$ 3,53	\$ 3,62
Vergoeding overige kosten (ondergrens)	\$ 9,47	\$ 9,62	\$ 10,20
Vergoeding overige kosten (bovengrens)	\$ 9,68	\$ 19,11	\$ 20,83

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Extra opslag

Tot slot biedt de bekostigingssystematiek de mogelijkheid om organisaties een extra opslag te geven, bovenop de vergoeding voor personeels-, huisvestings- en overige kosten. Deze extra opslag is bedoeld om te compenseren voor kosten waar de bekostigingssystematiek geen rekening mee houdt. Dit gaat bijvoorbeeld om kosten die gepaard gaan met (toekomstige) kwaliteitseisen maar niet tot uitdrukking komen in de bekostigingssystematiek. De extra opslag kan worden gedifferentieerd naar type opvang en eiland.

Het vaststellen van een onder- en bovengrens voor de extra opslag is niet eenvoudig. Aan de hand van de kwaliteitseisen gezonde voeding en het hebben van een pedagogisch beleidsplan, en aan de hand van een mogelijke extra vergoeding voor BSO's wordt de onder- en bovengrens van de extra opslag vastgesteld. Het toepassen van de extra opslag, en de samenstelling hiervan, is echter een beleidskeuze en kan afwijken van het voorbeeld dat in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Uit de gegevens-uitvraag blijkt dat voeding gemiddeld genomen 5 procent van de totale kosten bedraagt. Uit het onderzoek van de Inspectie van Onderwijs blijkt dat 79 procent van de organisaties zorg draagt voor gezonde maaltijden.† Om gezonde

voeding in zijn totaliteit op te nemen in de vergoeding wordt een opslag van minimaal 0,5 procent en maximaal 1 procent bovenop de totale vergoeding gehanteerd.

Uit onderzoek van de Inspectie van Onderwijs blijkt dat circa 50 procent van de organisaties een pedagogisch beleidsplan volgt. De kosten die gepaard gaan met het volgen van een pedagogisch beleidsplan zijn lastig in te schatten. Aangenomen wordt deze kosten minimaal 1 procent en maximaal 10 procent van de totale kosten betreft. Omdat 50 procent van de organisaties nog geen pedagogisch beleidsplan volgt wordt een opslag van minimaal 0,5 procent (ondergrens) en maximaal 5 procent (bovengrens) bovenop de totale vergoeding gehanteerd.

Tot slot kan ervoor worden gekozen om een extra opslag te doen voor BSO's. Uit de kostengegevens in hoofdstuk 2 bleek dat BSO's over het algemeen hogere personeelskosten per dagdeel maken. Doordat de BSO's maar 1 dagdeel per dag kinderen opvangen blijkt het voor BSO's moeilijker om voltijdspersoneel efficiënt in te zetten. . Vanwege de verschillende BKR-normen tussen de dagopvang en BSO is het moeilijk vast te stellen hoeveel extra kosten de BSO's maken als gevolg van deze impliciete inefficiëntie. Als bovengrens wordt een opslag van 10 procent gehanteerd. De ondergrens betreft de keuze om deze opslag niet te geven, en is daarmee gelijk aan 0 procent.

Tabel 17 laat de extra opslagen per type opvang zien die worden gehanteerd in de berekening van de vergoedingen volgens de voorgestelde systematiek.

Tabel 17 Met een extra opslag kunnen kosten worden gecompenseerd die niet uiting komen in de vergoeding voor personeels- huisvestings- en overige kosten.

Extra opslag	Dagopvang	BSO	Gastouders
Extra opslag (ondergrens)	1,0%	1,0%	1,0%
Extra opslag (bovengrens)	6,0%	16,0%	6,0%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

4. Uitkomsten voorgestelde bekostigingssystematiek

Aan de hand van de bekostigingssystematiek en de daarmee gepaard gaande beleidskeuzes is een bandbreedte vastgesteld voor de nieuwe, indicatieve vergoedingen. Op Bonaire gaan dagopvangorganisaties, organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden en gastouders er ten opzichte van de subsidie in 2023 op vooruit. Of BSO's op Bonaire en organisaties op Sint Eustatius en Saba er in de nieuwe systematiek op vooruit gaan, hangt af van beleidskeuzes.



Uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden indicatieve uitkomsten van de voorgestelde bekostigings-systematiek gepresenteerd. Omdat de bekostigingssystematiek een aantal beleids-keuzes bevat die nog gemaakt moeten worden, zijn de uitkomsten in bandbreedtes weergegeven. De ondergrens komt overeen met de beleidskeuzes die in het vorige hoofdstuk als ondergrens zijn aangeduid, en de bovengrens komt overeen met de beleidskeuzes die in het vorige hoofdstuk als bovengrens zijn aangeduid. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de onder- en bovengrens door de onderzoekers zijn vastgesteld met als doel om in dit rapport indicatieve uitkomsten van de bekosti-gingssystematiek te kunnen presenteren. De uitkomsten zijn dus indicaties en geen gegeven. Het is mogelijk dat de beleidskeuzes die het ministerie van SZW uiteindelijk neemt, en daarmee de vergoedingen die tot stand komen, uiteindelijk buiten het bereik van de in dit rapport vastgestelde bandbreedte vallen. Daarnaast is belangrijk om op te merken dat de vergoedingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, een situatie weerspiegelen waarin organisaties aan alle kwaliteitseisen voldoen. Het is mogelijk dat de nieuwe vergoeding lager is voor organisaties die nog niet (volledig) aan de kwaliteitseisen voldoen.

De per beleidskeuze vastgestelde onder- en bovengrens staan weergegeven in Tabel 18.

Uitgangspunten bij het berekenen van de indicatieve vergoedingen

Ter berekening van de indicatieve vergoedingen zijn gegevens nodig over het aantal kind-dagdelen, onderscheiden naar kind-dagdelen van baby's (kinderen 0-1 jaar) en kind-dagdelen van 'reguliere' kinderen (kinderen >1 jaar). Hierbij is het totaal aantal kind-dagdelen per organisatie over het jaar 2022 gehanteerd, afkomstig uit het UVB databestand. De extra dagdelen van BSO's in vakantieperiodes zijn op dezelfde wijze bij dit aantal dagdelen opgeteld als staat beschreven in de uitgangspunten bij hoofd-stuk 2.

Tabel 18 Per beleidskeuze is een onder- en bovengrens vastgesteld.

Beleidskeuzes	Ondergrens	Bovengrens
BKR-norm	Gewogen gemiddelde	Ongewogen gemiddelde
Efficiëntiefactor	1,05 alle typen opvang	1,44 DO en gastouders, 1,63 BSO
Beroepskracht hoger opleidingsniveau	3 dagen per week	5 dagen per week
Salaris pedagogisch personeel	Salarisschaal trap 1	Salarisschaal trap 10
Vakantiegeld	Geen vakantiegeld	Wel vakantiegeld
Aanvullend pensioen	Geen aanvullend pensioen	Wel aanvullend pensioen
Huisvesting gastouders	Huisvesting niet vergoeden	Huisvesting wel vergoeden
Vergoeding overige kosten	Mediane overige kosten	Gem. overige kosten per eiland
Extra opslag	1% alle typen opvang	6% DO en gastouders, 16% BSO

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De indicatieve vergoedingen worden per type organisatie en per eiland weergegeven, en vergeleken met het gemiddelde kostenniveau (2022) en inkomstenniveau (2022 & 2023). De wijze waarop het kosten- en inkomstenniveau is vastgesteld staat be-schreven in de uitgangspunten bij hoofdstuk 2.

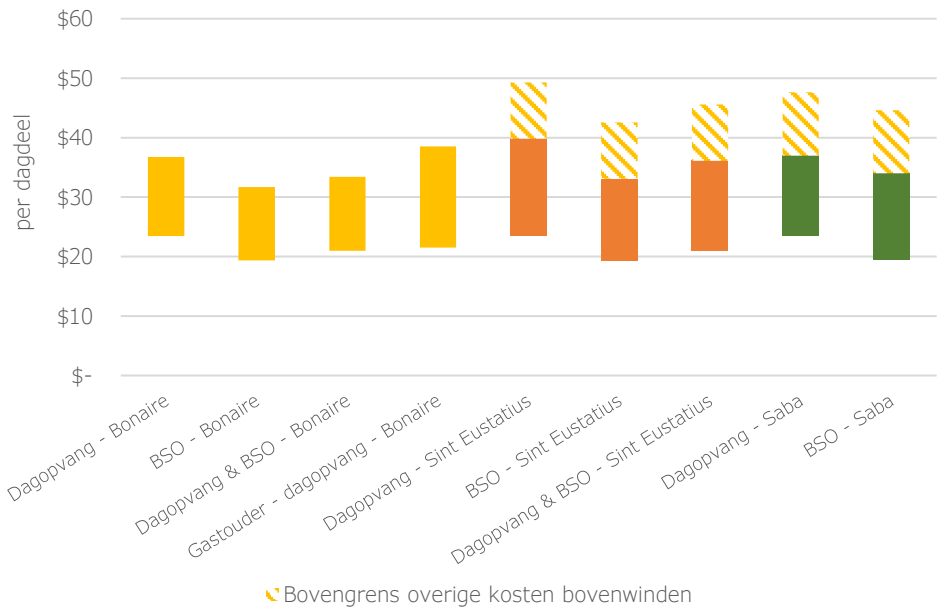
Indicatieve vergoedingen – geheel beeld

De vergoeding per dagdeel voor de dagopvang is gemiddeld genomen hoger dan de vergoeding voor de BSO

Figuur 16 toont per type organisatie en per eiland de volgens de voorgestelde be-kostigingssystematiek berekende bandbreedte voor de nieuwe vergoedingen. De bo-vengrens voor de vergoeding van de overige kosten, waarbij de gemiddelde overige kosten per eiland worden vergoed, is apart (gearceerd) weergegeven omdat deze beleidskeuze van grote invloed is op de vergoedingen voor Sint Eustatius en Saba. Een aantal zaken in Figuur 16 vallen op. Ten eerste zijn de indicatieve vergoedingen per dagdeel voor de dagopvang hoger dan die voor de BSO. Dit heeft te maken met de strengere BKR-norm die geldt voor de dagopvang, waardoor er bij de dagopvang meer pedagogisch personeel per dagdeel nodig is in vergelijking met de BSO. Met

name bij organisaties met verhoudingsgewijs veel baby's is veel pedagogisch personeel nodig. Doordat het pedagogisch personeel de grootste kostenpost is, zorgt dit voor zichtbare verschillen in vergoedingen tussen de dagopvang en BSO. Ten tweede zijn er verschillen zichtbaar tussen de eilanden. Deze verschillen komen voornamelijk voort uit de keuze waarop de overige kosten worden vergoed. Het vergoeden van de overige kosten op basis van de gemiddelde overige kosten per eiland zorgt voor hogere vergoedingen op Sint Eustatius en Saba.

Figuur 16 De indicatieve vergoedingen zijn voor de dagopvang wat hoger dan voor de BSO.



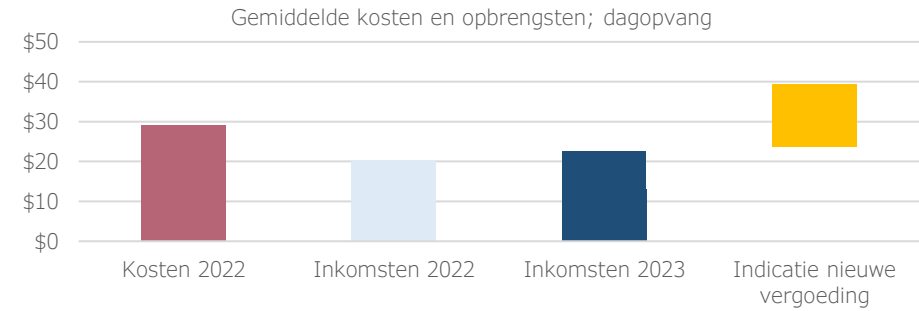
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Indicatie nieuwe vergoedingen – dagopvang

Dagopvangorganisaties gaan er in de nieuwe systematiek naar verwachting op vooruit

In dit deelhoofdstuk wordt per type opvang ingegaan op de indicatieve vergoedingen die met de voorgestelde bekostigingssystematiek zijn berekend, en wordt een vergelijking gemaakt met het gemiddelde kosten- en inkomstenniveau van organisaties. Alle dagopvangorganisaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn in deze analyse meegenomen. Het volgende deelhoofdstuk gaat in op de indicatieve vergoedingen per eiland. Het weergeven van de vergoedingen per type opvang en onderscheiden naar de drie eilanden is niet mogelijk vanwege het kleine aantal waarnemingen op Sint Eustatius en Saba en het risico op onthulling van gevoelige kostengegevens.

Figuur 17 De toekomstige vergoeding is naar verwachting hoger dan de vergoeding die in 2023 verstrekt wordt.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Figuur 17 laat de bandbreedte zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel voor de dagopvang. De berekende ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan circa

\$24 per dagdeel en de bovengrens aan circa \$40 per dagdeel.* De ondergrens is ongeveer gelijk aan het gemiddelde inkomstenniveau van dagopvangorganisaties in 2023, maar lager dan het gemiddelde kostenniveau in 2022. De bovengrens is beduidend hoger dan het gemiddelde kosten- en inkomstenniveau.

Tabel 19 toont een vergelijking tussen de door organisaties opgegeven kostengegevens en de vergoedingen die zijn berekend met de voorgestelde bekostigingssystematiek. Dat het gemiddelde kostenniveau van organisaties hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding per dagdeel heeft twee oorzaken. Ten eerste zijn de personeelskosten hoger dan de bij de ondergrens vastgestelde vergoeding voor het personeel. Dit komt doordat er gemiddeld genomen door organisaties iets minder kinderen per beroepskracht worden opgevangen dan waar in de berekening van de vergoedingen vanuit wordt gegaan.

Tabel 19 Het gemiddelde kostenniveau van organisaties ligt tussen de onder- en bovengrens in.

Dagopvang (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	6,38	6,68	4,59
Personeelskosten per fte	\$22.100	\$23.300	\$33.800
Personeelskosten per dagdeel	\$12,45	\$10,31	\$21,55
Huisvestingskosten per dagdeel	\$4,11	\$3,45	\$3,45
Overige kosten per dagdeel	\$12,44	\$9,60	\$12,23
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,23	\$2,27
Totaal per dagdeel	\$29,01	\$23,60	\$39,51

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* De berekende bandbreedtes in Figuur 17 en Tabel 19 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het eiland waarop de opvang is gevestigd.

† De subsidie 2023 waarmee de vergoeding die volgt uit de aanbevolen systematiek wordt vergeleken, is exclusief de eenmalige extra vergoeding die organisaties in 2023 ontvingen.

Ten tweede zijn de gemiddelde huisvestingskosten, en met name de gemiddelde overige kosten, bij de ondergrens hoger dan de vergoeding. Dit komt vooral door hogere overige kosten bij dagopvangorganisaties op Sint Eustatius en Saba, die bij het hanteren van de ondergrens niet volledig worden vergoed.

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is beduidend hoger dan het gemiddelde kostenniveau van organisaties. Dit heeft met name te maken met de hogere vergoeding voor het pedagogisch personeel. Vanwege het hogere aantal kinderen per beroepskracht bij organisaties ten opzichte van wat er bij de bovengrens wordt vergoed, ontvangen organisaties bij de bovengrens voor een groter aantal pedagogisch medewerkers een vergoeding. Daarnaast zijn de gemiddelde salarissen voor pedagogisch personeel hoger bij het hanteren van de bovengrens en is vakantiegeld en aanvullend pensioen onderdeel van de arbeidsvoorwaarden, wat leidt tot een hogere vergoeding voor de personeelskosten. Ook de extra opslag voor overige kosten die (een deel van de) organisaties nog niet maakt tot een hogere vergoeding ten opzichte van de huidige kosten. De vergoedingen voor huisvestings- en overige kosten zijn ongeveer gelijk aan de door organisaties opgegeven kosten.

Indicatie nieuwe vergoedingen - BSO†

Of BSO's er in de nieuwe systematiek op voor- of achteruit gaan hangt af van beleidskeuzes

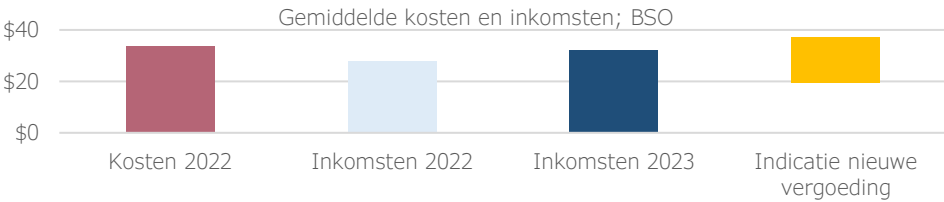
Deze paragraaf gaat in op de indicatieve vergoedingen voor de BSO. In Figuur 18 is de bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan circa \$20 per dagdeel en de bovengrens aan \$37 per dagdeel.‡ De ondergrens is beduidend lager dan het gemiddelde

‡ De berekende bandbreedtes in Figuur 18 en Tabel 20 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen en het eiland waarop de opvang is gevestigd.

kosten- en inkomstenniveau van BSO's. De bovengrens ligt boven het gemiddelde kosten- en inkomstenniveau.

Tabel 20 vergelijkt de door BSO's opgegeven kostengegevens en de vergoedingen die zijn berekend met de voorgestelde bekostigingssystematiek. Dat het gemiddelde kostenniveau van BSO's hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding komt allereerst doordat de personeelskosten per dagdeel een stuk hoger zijn dan de vergoeding voor het pedagogisch personeel. Dit is toe te schrijven aan het feit dat er bij de BSO gemiddeld 5,36 kinderen per beroepskracht wordt opgevangen, terwijl de vergoeding bij de ondergrens uitgaat van 10,54 kinderen per beroepskracht. Hierdoor ligt het aantal beroepskrachten dat gemiddeld bij een BSO aan het werk is, een stuk hoger dan het aantal beroepskrachten dat bij de ondergrens wordt vergoed. In hoofdstuk 2 kwam al aan het licht dat het lage aantal kinderen per beroepskracht is toe te schrijven aan het feit dat BSO's veelal voltijd pedagogisch medewerkers in dienst hebben, terwijl er maar één dagdeel per dag kinderen aanwezig zijn op de opvang. Naast de personeelskosten zijn, uitgaande van de ondergrens, ook de overige kosten per dagdeel gemiddeld genomen een stuk hoger dan de vergoeding. Dit komt doordat BSO's gemiddeld genomen veel overig personeel per dagdeel in dienst hebben ten opzichte van dagopvangorganisaties en gastouders. Ook hier speelt mogelijk mee dat BSO's de kosten voor overig personeel maar door één dagdeel per dag kunnen delen, wat leidt tot hogere overige kosten per dagdeel.

Figuur 18 Het kostenniveau van organisaties ligt tussen de onder- en bovengrens van de nieuwe vergoeding in.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 20 De hoge overige kosten van BSO's worden in de nieuwe systematiek niet volledig gedekt.

BSO (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	5,36	10,54	6,76
Personeelskosten per fte	\$21.000	\$23.500	\$34.000
Personeelskosten per dagdeel	\$11,68	\$6,26	\$14,15
Huisvestingskosten per dagdeel	\$4,29	\$3,48	\$3,48
Overige kosten per dagdeel	\$17,63	\$9,66	\$14,30
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,19	\$5,10
Totaal per dagdeel	\$33,61	\$19,60	\$37,03

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is hoger dan het kostenniveau van de gemiddelde BSO. Bij de bovengrens ligt vanwege de efficiëntiefactor het aantal kinderen per beroepskracht een stuk dichter in de buurt van het werkelijk aantal opgevangen kinderen per beroepskracht. Daarnaast is het salaris bij de bovengrens hoger en is vakantiegeld en aanvullend pensioen opgenomen in de vergoeding voor het pedagogisch personeel. Dit leidt tot een hogere vergoeding voor de personeelskosten ten opzichte van de (huidige) gemiddelde personeelskosten.

Ondanks een toename in de vergoeding van overige kosten ten opzichte van de ondergrens, is de vergoeding nog altijd lager dan de werkelijke gemiddelde overige kosten bij BSO's. Om te compenseren voor de hogere kosten die BSO's maken, is de extra opslag voor BSO's bij de bovengrens hoger dan de extra opslag voor dagopvangorganisaties en gastouders.

Dagopvang & BSO

Organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden gaan er met de nieuwe systematiek naar verwachting op vooruit

Deze paragraaf gaat in op de indicatieve vergoedingen voor de organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden. Het is niet zo dat er voor dit type opvang een

aparte vergoeding per dagdeel wordt vastgesteld. De vergoeding die deze organisaties ontvangen is een combinatie van de vergoeding voor dagopvang en de vergoeding voor BSO, en is per organisatie afhankelijk van de verhouding tussen het aantal dagdelen dagopvang en het aantal dagdelen BSO. Dit type opvang is apart weergegeven om zo de juiste vergelijking te maken met de door organisaties aangeleverde kostengegevens, waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen de kosten die deze organisatie maken voor respectievelijk de dagopvang en de BSO.

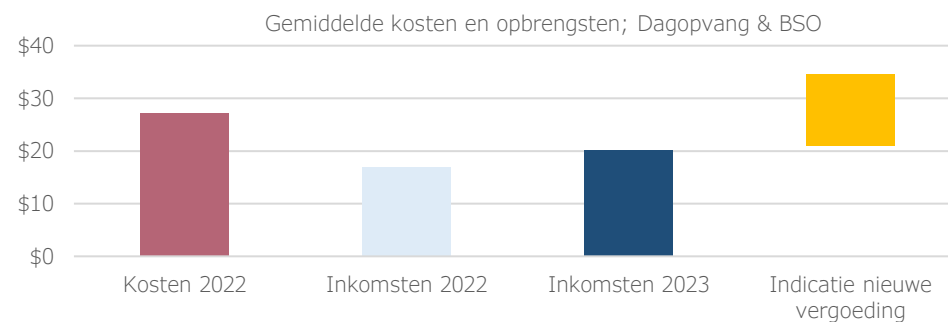
In Figuur 19 is de bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan \$21 per dagdeel en de bovengrens aan \$34 per dagdeel.* Het gemiddelde inkomstenniveau van organisaties in 2023 komt ongeveer overeen met de ondergrens van de vergoeding. Het gemiddelde kostenniveau ligt tussen de onder- en bovengrens van de nieuwe vergoeding in.

Tabel 21 vergelijkt de door organisaties opgegeven kostengegevens en de vergoedingen die zijn berekend met de voorgestelde bekostigingssystematiek. Dat het gemiddelde kostenniveau van de dagopvang & BSO hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding, is toe te schrijven aan het feit dat de personeelskosten per dagdeel een stuk hoger zijn dan de vergoeding voor het pedagogisch personeel. Dit komt enerzijds doordat er minder kinderen per beroepskracht worden opgevangen dan waar bij de berekening van de vergoeding vanuit wordt gegaan. Anderzijds zijn de personeelskosten per fte ook een stuk hoger dan dat er bij de ondergrens wordt vergoed. De huisvestings- en overige kosten zijn bij de ondergrens ongeveer gelijk aan de vergoeding.

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is hoger dan het kostenniveau van de gemiddelde dagopvang & BSO. Dit komt ten eerste door de hogere vergoeding voor het pedagogisch personeel. De vergoeding voor personeelskosten per fte is hoger

dan de door organisaties gemaakte personeelskosten per fte. Daarnaast wordt er door organisaties iets meer kinderen per beroepskracht opgevangen dan waar bij de berekening van de vergoeding vanuit wordt gegaan. Ten tweede is de bovengrens van de nieuwe vergoeding hoger dan het gemiddelde kostenniveau vanwege de hogere vergoeding voor overige kosten, en vanwege de extra opslag voor kosten die niet in het huidige kostenniveau zijn opgenomen.

Figuur 19 Het kostenniveau van de dagopvang & BSO ligt binnen de bandbreedte van de toekomstige vergoeding in.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* De berekende bandbreedtes in Figuur 19 en Tabel 21 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het eiland waarop de opvang is gevestigd.

Tabel 21 De hoge personeelskosten per dagdeel bij de dagopvang & BSO worden bij het hanteren van de ondergrens niet volledig gedekt.

Dagopvang & BSO (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	5,91	8,69	5,73
Personeelskosten per fte	\$29.600	\$23.200	\$33.500
Personeelskosten per dagdeel	\$15,20	\$7,97	\$17,20
Huisvestingskosten per dagdeel	\$2,95	\$3,42	\$3,42
Overige kosten per dagdeel	\$9,09	\$9,48	\$10,48
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,21	\$3,37
Totaal per dagdeel	\$27,23	\$21,08	\$34,47

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Gastouders

Gastouders gaan er met de nieuwe vergoeding flink op vooruit

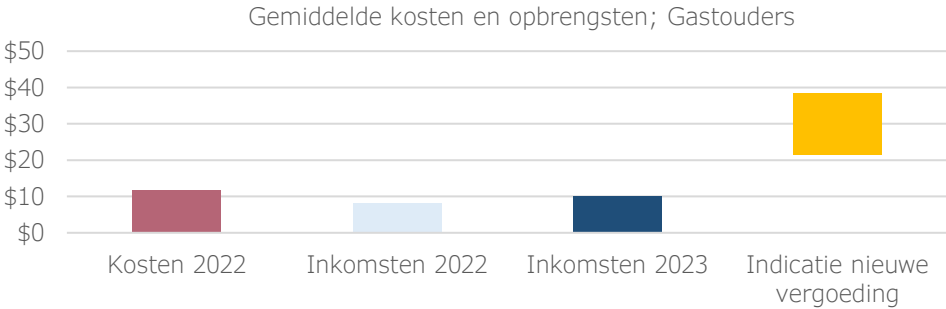
Deze paragraaf gaat in op de indicatieve vergoedingen voor de gastouders. In Figuur 20 is de bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan \$21 per dagdeel en de bovengrens aan \$39 per dagdeel.* Ten opzichte van de subsidie (+ ouderbijdrage) in 2023 gaan organisaties er met de nieuwe vergoeding flink op vooruit.

Tabel 22 vergelijkt de door organisaties opgegeven kostengegevens en de vergoedingen die zijn berekend met de voorgestelde bekostigingssystematiek. Dat het gemiddelde kostenniveau van de gastouders een stuk lager is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding, heeft twee redenen. Ten eerste realiseren gastouders lage personeelskosten per dagdeel. Dit komt doordat er bij gastouders gemiddeld genomen relatief veel kinderen per beroepskracht worden opgevangen, en de salarissen relatief laag zijn. Ten tweede zijn de overige kosten per dagdeel lager dan dat er bij

* De berekende bandbreedtes in Figuur 20 en Tabel 22 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het eiland waarop de opvang is gevestigd.

de ondergrens vergoed wordt. In hoofdstuk 2 kwam al aan het licht dat gastouders geen overig personeel in dienst hebben en de werkzaamheden naast het kinderen opvangen zelf uitvoeren. Dit zorgt voor lage overige kosten. Aannemelijk is dat de verborgen kosten bij gastouders ook hoger zijn.

Figuur 20 Gastouders gaan er met de nieuwe vergoeding flink op vooruit.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 22 Zowel de vergoeding voor personeel, huisvesting als overige kosten is hoger dan de huidige gemiddelde kosten van gastouders.

Gastouders (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	8,03	5,50	4,02
Personeelskosten per fte	\$14.000	\$22.800	\$32.700
Personeelskosten per dagdeel	\$4,90	\$11,81	\$23,24
Huisvestingskosten per dagdeel	\$2,29	\$3,41	\$3,41
Overige kosten per dagdeel	\$4,43	\$9,47	\$9,68
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,25	\$2,18
Totaal per dagdeel	\$11,62	\$24,93	\$38,51

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Bonaire

Organisaties op Bonaire gaan er met de nieuwe systematiek gemiddeld genomen naar verwachting op vooruit

In de komende drie paragrafen worden de vergoedingen niet per type opvang, maar per eiland gepresenteerd. Deze analyse geeft inzicht in de verhoudingen tussen de vergoedingen en de huidige kosten van organisaties per eiland, en is bedoeld om de bekostigingssystematiek meer duiding te geven. De indicatieve vergoedingen die worden gepresenteerd betreft een gemiddelde van alle organisaties per eiland. Dit gemiddelde wijkt af van de indicatieve vergoedingen voor individuele organisaties.

In Figuur 21 is de gemiddelde bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding voor organisaties op Bonaire. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan \$21 per dagdeel en de bovengrens aan \$34 per dagdeel.* De ondergrens van de vergoeding is iets hoger dan het gemiddelde inkomstenniveau van organisaties in

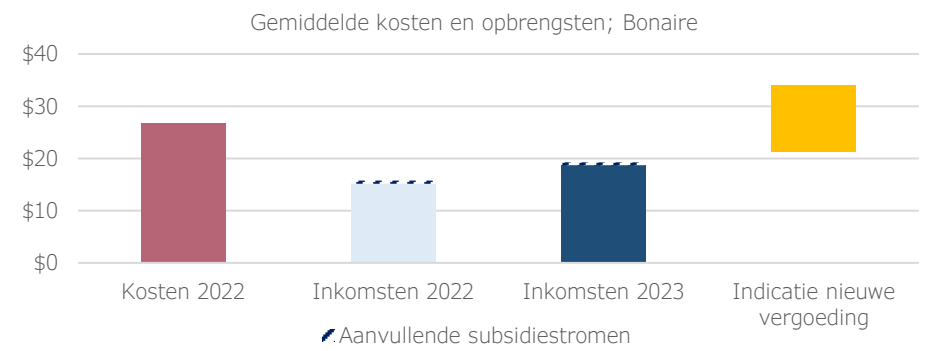
* De berekende bandbreedtes in Figuur 21 en Tabel 23 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het type opvang.

2023. Aanvullende inkomstenstromen (inkomsten naast de kostprijs verlagende subsidie en de ouderbijdrage) zijn gearceerd weergegeven. Het gemiddelde kosten-niveau op Bonaire ligt tussen de onder- en bovengrens van de nieuwe vergoeding in.

Tabel 23 vergelijkt de door organisaties opgegeven kosten en de vergoedingen die zijn berekend met de voorgestelde bekostigingssystematiek. Dat het gemiddelde kostenniveau op Bonaire hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding, is toe te schrijven aan het feit dat de personeelskosten per dagdeel een stuk hoger zijn dan de vergoeding voor het personeel. Dit komt enerzijds doordat er minder kin-deren per beroepskracht worden opgevangen dan waar bij de berekening van de vergoeding vanuit wordt gegaan. Anderzijds zijn de personeelskosten per fte ook een stuk hoger dan de bij de ondergrens vergoede personeelskosten per fte. De huisvestings- en overige kosten zijn ongeveer gelijk aan de bij de ondergrens ge-hanteerde vergoedingen.

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is hoger dan het gemiddelde kostenniveau op Bonaire. Dit komt ten eerste door de hogere vergoeding voor het pedagogisch personeel. Bij het hanteren van de bovengrens is de vergoeding per fte, waarin onder andere vakantiegeld en aanvullend pensioen is opgenomen, hoger dan de (huidige) gemiddelde personeelskosten per fte. De bovengrens van de nieuwe ver-goeding is ook hoger dan het gemiddelde kostenniveau vanwege de extra opslag voor kosten die organisaties momenteel nog niet maken.

Figuur 21 Het gemiddelde kostenniveau van organisaties op Bonaire ligt binnen de bandbreedte van de nieuwe vergoeding.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 23 De personeelskosten van een gemiddelde organisatie op Bonaire worden bij het hanteren van de ondergrens niet volledig vergoed.

Bonaire (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	5,94	8,50	5,62
Personeelskosten per fte	\$26.700	\$23.200	\$33.600
Personeelskosten per dagdeel	\$13,77	\$8,25	\$17,72
Huisvestingskosten per dagdeel	\$3,50	\$3,41	\$3,41
Overige kosten per dagdeel	\$9,25	\$9,47	\$9,68
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,21	\$3,19
Totaal per dagdeel	\$26,77	\$21,34	\$34,00

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

* De berekende bandbreedtes in Figuur 22 en Tabel 24 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het type opvang.

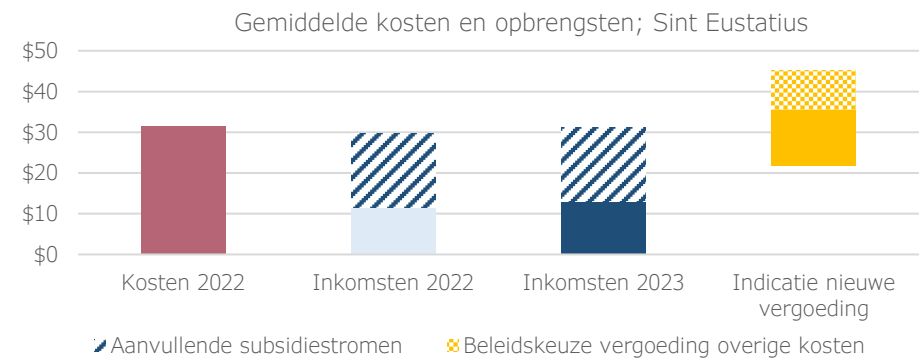
Sint Eustatius

Organisaties op Sint Eustatius ontvangen met de nieuwe systematiek naar verwachting een (fors) hogere vergoeding vanuit het Rijk

Deze paragraaf gaat in op de vergoedingen voor Sint Eustatius. In Figuur 22 is de bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan \$22 per dagdeel en de bovengrens aan \$45 per dagdeel.* In Figuur 22 is de beleidskeuze voor de vergoeding van de overige kosten apart (gearceerd) weergegeven, omdat deze beleidskeuze van grote invloed is op de totale vergoeding voor organisaties op Sint Eustatius. Eventuele aanvullende subsidiestromen die organisaties op Sint Eustatius ontvangen zijn niet meegenomen in de berekening van de toekomstige vergoeding.

De ondergrens van de vergoeding is lager dan het gemiddelde totale inkomstenniveau van organisaties op Sint Eustatius, maar beduidend hoger dan de subsidie die organisaties momenteel van het UVB ontvangen. Het gemiddelde kostenniveau ligt tussen de onder- en bovengrens van de nieuwe vergoeding in.

Figuur 22 Het gemiddelde kostenniveau van organisaties op Sint Eustatius ligt binnen de bandbreedte van de nieuwe vergoeding.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 24 Of de kosten van organisaties op Sint Eustatius gemiddeld genomen volledig worden gedekt hangt met name samen met de keuze of de overige kosten volledig worden gedekt of niet.

Sint Eustatius (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	6,96	8,52	5,62
Personeelskosten per fte	\$20.100	\$23.300	\$33.800
Personeelskosten per dagdeel	\$10,31	\$8,43	\$18,09
Huisvestingskosten per dagdeel	\$2,78	\$3,53	\$3,53
Overige kosten per dagdeel	\$18,49	\$9,62	\$19,11
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,21	\$4,33
Totaal per dagdeel	\$31,58	\$21,80	\$45,05

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Dat het kostenniveau hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding, komt enerzijds doordat de personeelskosten per dagdeel wat hoger zijn dan de vergoeding voor de personeelskosten. Dit is toe te schrijven aan het feit dat er minder kinderen per beroepskracht worden opgevangen dan waar bij de berekening van de vergoeding vanuit wordt gegaan. Het verschil tussen het gemiddelde kostenniveau en de ondergrens van de nieuwe vergoeding is echter met name toe te schrijven aan de overige kosten. De gemiddelde overige kosten zijn beduidend hoger dan de vergoeding voor de overige kosten. Dit komt doordat er bij organisaties op Sint Eustatius gemiddeld genomen veel overig personeel in dienst is, wat bij het hanteren van de ondergrens niet volledig wordt vergoed.

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is hoger dan het gemiddelde kostenniveau op Sint Eustatius. Dit komt ten eerste door de hogere vergoeding voor het pedagogisch personeel. Bij het hanteren van de bovengrens is de vergoeding per fte, waarin onder andere vakantiegeld en aanvullend pensioen is opgenomen, hoger dan de personeelskosten per fte. De bovengrens van de nieuwe vergoeding is ook hoger dan het gemiddelde kostenniveau vanwege de extra opslag voor kosten die organisaties momenteel nog niet maken.

Saba

Organisaties op Saba ontvangen met de nieuwe systematiek naar verwachting een (fors) hogere vergoeding vanuit het Rijk

Tot slot wordt ingegaan op de vergoedingen voor Saba. In Figuur 23 is de bandbreedte te zien van de nieuwe vergoeding per dagdeel. De ondergrens voor de nieuwe vergoeding is gelijk aan \$22 per dagdeel en de bovengrens aan \$46 per

dagdeel.* In Figuur 23 is de beleidskeuze voor de vergoeding van de overige kosten apart (gearceerd) weergegeven, omdat deze beleidskeuze van grote invloed is op de totale vergoeding voor organisaties op Saba. Eventuele aanvullende subsidiestromen die organisaties op Saba ontvangen zijn niet meegenomen in de berekening van de toekomstige vergoeding.

De ondergrens van de nieuwe vergoeding is beduidend lager dan het gemiddelde inkomstenniveau van organisaties op Saba. Dit komt doordat organisaties op Saba het grootste deel van hun inkomsten ontvangen uit aanvullende subsidies. De ondergrens van de nieuwe vergoeding is fors hoger dan de subsidie die organisaties in 2023 van het UVB ontvangen. De bovengrens van de nieuwe vergoeding is ongeveer gelijk aan het gemiddelde kostenniveau en het totale subsidieniveau in 2023.

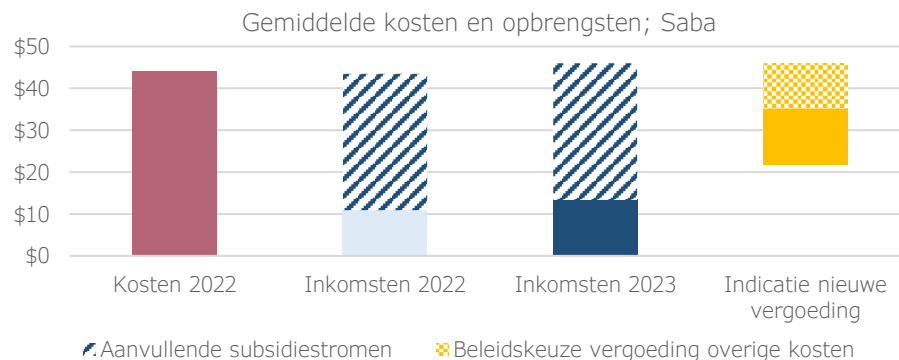
Dat het gemiddelde kostenniveau hoger is dan de ondergrens van de nieuwe vergoeding heeft een aantal redenen. Ten eerste zijn de personeelskosten per dagdeel fors hoger dan de vergoeding voor het personeel. Dit komt enerzijds doordat er met minder kinderen per beroepskracht wordt gewerkt dan waar bij de berekening van de vergoeding vanuit wordt gegaan. Anderzijds zijn de personeelskosten per fte ook fors hoger dan de vergoeding die hier in de bekostigingssystematiek tegenover staat. Dit heeft te maken met het feit dat de dagopvangorganisatie op Saba onder het openbaar lichaam valt, en waarbij medewerkers van de dagopvang dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als (andere) ambtenaren van het openbaar lichaam. De salarissen zijn bij deze organisatie daardoor relatief hoog. Naast de personeelskosten zijn ook de overige kosten hoger dan de bij de ondergrens gehanteerde vergoeding.

* De berekende bandbreedtes in Figuur 23 en Tabel 25 zijn gewogen gemiddelde bandbreedtes op basis van het aantal kind-dagdelen per organisatie. De bandbreedte is per individuele organisatie verschillend en afhankelijk van het aantal kind-dagdelen, het aantal baby's en het type opvang.

Bij organisaties op Saba is gemiddeld genomen veel overig personeel in dienst, en de salarissen van dit personeel zijn relatief hoog. Dit wordt bij het hanteren van de ondergrens niet volledig wordt vergoed.

De bovengrens van de nieuwe vergoeding is ongeveer gelijk aan het gemiddelde kostenniveau op Saba. Wat opvalt is dat de vergoeding voor het pedagogisch personeel ook bij het hanteren van de bovengrens lager is dan de gemiddelde personeelskosten. Dit komt beide door het lage aantal kinderen per beroepskracht en de hoge personeelskosten per fte. De lagere vergoeding voor het personeel wordt gecompenseerd door de extra opslag voor kosten die organisaties momenteel nog niet maken.

Figuur 23 Het gemiddelde kosten- en inkomstenniveau van organisaties op Saba is gelijk aan de bovengrens van de nieuwe vergoeding.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 25 De gemiddelde personeelskosten en overige kosten worden bij het hanteren van de ondergrens maar voor een deel gedekt.

Saba (gemiddelde)	Kostengegevens 2022	Ondergrens systematiek	Bovengrens systematiek
Aantal kinderen per beroepskracht (BKR-norm)	4,52	8,69	5,73
Personeelskosten per fte	\$31.300	\$23.400	\$33.900
Personeelskosten per dagdeel	\$20,61	\$8,01	\$17,32
Huisvestingskosten per dagdeel	\$3,55	\$3,62	\$3,62
Overige kosten per dagdeel	\$19,81	\$10,20	\$20,83
Extra opslag per dagdeel	n.v.t.	\$0,22	\$4,38
Totaal per dagdeel	\$43,96	\$22,05	\$46,15

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Of de nieuwe vergoeding de volledige kosten dekt verschilt per organisatie

Het kostenniveau dat voor de verschillende typen opvang en de verschillende eilanden wordt weergegeven in dit hoofdstuk, betreft een gemiddelde. In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat er grote spreiding is in het kostenniveau tussen organisaties. Dit betekent ook dat de vergoeding voor sommige organisaties de volledige kosten zal dekken, en voor andere organisaties niet. Tabel 26 laat zien bij welk percentage van de organisaties de nieuwe vergoeding de volledige kosten dekt. Bij het hanteren van de ondergrens wordt slechts bij een beperkt deel van de BSO's op Bonaire en bij de organisaties op Sint Eustatius en Saba de volledige gedekt. Bij het hanteren van de bovengrens neemt dit percentage fors toe. Bij de dagopvang, dagopvang & BSO en gastouders op Bonaire worden bij het hanteren van de bovengrens, bij alle organisaties de volledige kosten gedekt.

In Tabel 26 wordt de onder- en bovengrens van de vergoeding vergeleken met het door organisaties opgegeven kostenniveau in 2022. In verband met de kwaliteitseisen, waar een deel van de organisaties nog niet aan voldoet, zal het kostenniveau bij veel organisaties in de toekomst toenemen. Dit betekent ook dat het aandeel organisaties waarbij de vergoeding de volledige kosten dekt, in de toekomst mogelijk lager is dan bovengenoemde percentages.

Tabel 26 Of de nieuwe vergoeding de volledige kosten dekt verschilt per organisatie en hangt af van beleidskeuzes.

% organisaties waarbij nieuwe vergoeding de volledige kosten dekt	Ondergrens vergoeding	Bovengrens vergoeding
Bonaire - dagopvang	57%	100%
Bonaire - BSO	14%	71%
Bonaire - dagopvang & BSO	70%	100%
Bonaire - gastouders	100%	100%
Sint Eustatius – alle typen opvang	25%	75%
Saba – alle typen opvang	0%	50%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Gevoeligheidsanalyse van de beleidskeuzes

Aan de hand van een gevoeligheidsanalyse is het geïsoleerde effect van individuele beleidskeuzes op de vergoedingen in beeld gebracht

De beleidskeuzes die gepaard gaan met de nieuwe bekostigingssystematiek werken verschillend door in de vergoedingen aan organisaties. Sommige beleidskeuzes hebben een grotere invloed op de vergoedingen dan andere. Aan de hand van een gevoeligheidsanalyse is het effect van individuele beleidskeuzes op de vergoedingen in beeld gebracht.

Voor iedere beleidskeuze is een onder- en bovengrens vastgesteld. Het effect op de vergoeding is per beleidskeuze vastgesteld als het procentuele verschil tussen de vergoeding die voortkomt uit het hanteren van de ondergrens en de vergoeding die voortkomt uit het hanteren van de bovengrens. De vergoeding die wordt berekend betreft de gemiddelde vergoeding van alle organisaties tezamen.

Veel beleidskeuzes staan in verbinding met elkaar. Neem bijvoorbeeld de efficiëntiefactor en het salaris van pedagogisch personeel. Bij een hogere efficiëntiefactor gaat de systematiek uit van meer fte pedagogisch personeel, waardoor de beleidskeuze welk salaris uit te keren een groter effect heeft op de totale vergoeding. Om deze reden is het effect van een beleidskeuze op de vergoedingen zowel berekend

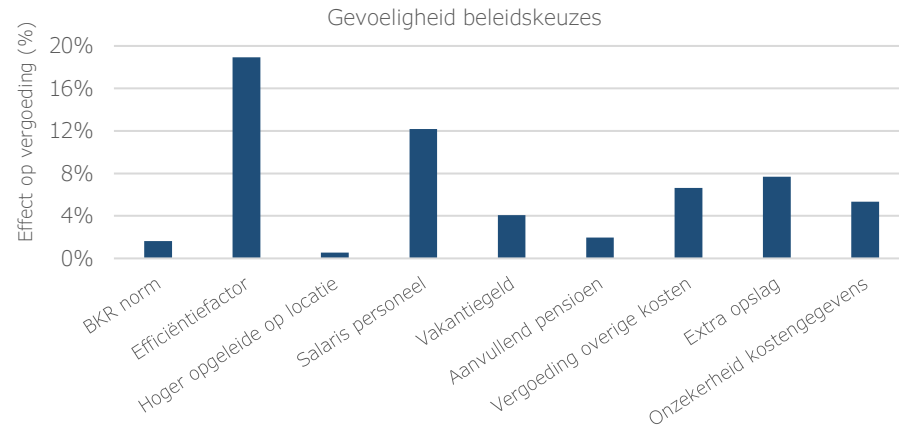
Uitkomsten voorgestelde bekostigingssystematiek

wanneer voor alle andere beleidskeuzes de ondergrens is gehanteerd, als wanneer voor alle andere beleidskeuzes de bovengrens is gehanteerd. Het gemiddelde van deze twee berekeningen betreft het uiteindelijke geïsoleerde effect van de beleidskeuzes op de vergoedingen.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de door organisaties aangeleverde kostengegevens met enige onzekerheid gepaard gaan. Naast de beleidskeuzes is daarom ook inzichtelijk gemaakt wat het effect is op de vergoedingen als de door organisaties opgegeven kosten 10 procent hoger waren geweest.

De resultaten van de gevoeligheidsanalyse zijn weergegeven in Figuur 24. Te zien is dat de efficiëntiefactor de beleidskeuze is die het grootste effect heeft op de vergoedingen, gevolgd door het te vergoeden salaris van het pedagogisch personeel. De te hanteren BKR-norm heeft weinig invloed. Dit komt doordat de gehanteerde onder- en bovengrens bij deze beleidskeuze dicht bij elkaar liggen. Ook de keuze voor het aantal dagen per week dat een beroepskracht met een hoger opleidingsniveau aanwezig is op locatie, en de keuze voor het aanvullend pensioen hebben relatief weinig invloed op de totale vergoeding. Het kleine effect van het aanvullend pensioen komt doordat de pensioengrondslag relatief laag is bij de gehanteerde salarissen voor het pedagogisch personeel. Daarnaast blijkt uit de analyse dat wanneer organisaties 10 procent hogere kosten hadden opgegeven de vergoedingen circa 5 procent hoger waren geweest. Bij 10 procent lagere kosten is dit effect min of meer hetzelfde.

Figuur 24 Het verschil tussen de onder- en bovengrens van de efficiëntiefactor heeft gemiddeld genomen de grootste invloed op de uitkomsten van de nieuwe bekostigingssystematiek.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Budgettaire gevolgen van de voorgestelde systematiek

In dit deelhoofdstuk worden de budgettaire gevolgen van de voorgestelde bekostigingssystematiek gepresenteerd.

Het totale subsidiebedrag is berekend voor zowel de onder- als de bovengrens van de vergoedingen. Bij de berekening van het totale subsidiebedrag is het aantal dagdelen uit het databestand van UVB gehanteerd. Deze dagdelen zijn afkomstig uit 2022. Organisaties die in 2022 geen gebruik maakten van de subsidieregeling (en waarvan het aantal dagdelen in 2022 daarmee niet bekend is) zijn niet meegenomen in de berekening van het totale subsidiebedrag. Deze berekening betreft een raming en wijkt af van de daadwerkelijke kosten van de toekomstige subsidie.

De uitkomsten van de berekening zijn weergegeven in Tabel 27. Uitgaande van de vastgestelde onder- en bovengrens van de vergoeding wordt het totaal benodigde budget voor de toekomstige subsidieregeling geschat tussen de \$14,3 miljoen en \$23,9 miljoen. Ter vergelijking bedraagt het budget dat in 2023 beschikbaar is gesteld voor de kostprijs verlagende subsidie \$11,9 miljoen.* Daarnaast is op basis het aantal dagdelen in 2022 de totale ouderbijdrage voor 2023 geraamd op \$2,3 miljoen.† Bij de berekende subsidie wordt de ouderbijdrage opgeteld. Het huidige beschikbare budget (inclusief ouderbijdrage) is daarmee ongeveer gelijk aan de ondergrens van het benodigde budget voor de toekomstige subsidieregeling.

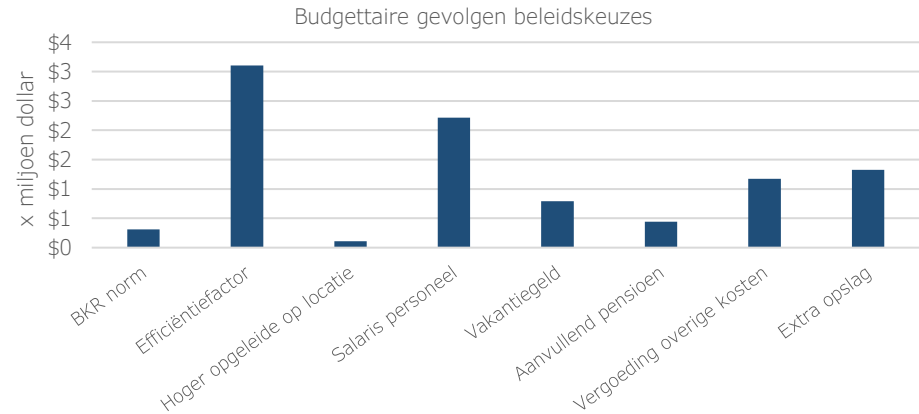
Tabel 27 Het benodigde budget voor de nieuwe bekostigingssystematiek wordt geraamd tussen de \$14,3 miljoen en \$23,9 miljoen.

Budgettaire gevolgen	Budget 2023 incl. ouderbijdrage	Benodigde budget ondergrens	Benodigde budget bovengrens
Totale budget subsidieregeling	\$14,2 miljoen	\$14,3 miljoen	\$23,9 miljoen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Ook de budgettaire gevolgen van de individuele beleidskeuzes zijn in beeld gebracht. Dit is weergegeven in Figuur 25. Deze budgettaire gevolgen zijn procentueel gelijk aan de effecten van de beleidskeuzes op de vergoedingen die zijn weergegeven in Figuur 24.

Figuur 25 Het verschil tussen de onder- en bovengrens van de efficiëntiefactor heeft gemiddeld genomen de grootste invloed op de uitkomsten van de nieuwe bekostigingssystematiek.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

* Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland. (01-01-2023). Geraadpleegd op 17 augustus 2023 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043533/2023-01-01>

† Organisaties die in 2022 nog geen gebruik maakten van de subsidieregeling zijn niet meegenomen in de berekening van dit bedrag.

5. Implementatie

De nieuwe bekostigingssystematiek neemt als uitgangspunt dat organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen. Gedacht kan worden aan een korting op de volledige vergoeding voor organisaties die nog niet (volledig) aan de kwaliteitseisen voldoen.

Met de nieuwe bekostigingssystematiek zullen er organisaties zijn waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt. Om organisaties de ruimte te geven om naar een lager kostenniveau toe te groeien, kan op deze organisaties een ingroeimodel worden toegepast.



Ingroeimodel – Kwaliteitsniveau

De hoogte van de aan organisaties verstrekte vergoeding kan afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin zij aan de kwaliteitseisen voldoen

De nieuwe bekostigingssystematiek neemt als uitgangspunt dat organisaties voldoen aan de kwaliteitseisen. In hoofdstuk 2 kwam aan het licht dat het kostenniveau tussen organisaties uiteenloopt. Dit komt voor een deel doordat sommige organisaties al (grotendeels) aan de kwaliteitseisen voldoen, en andere organisaties nog niet. Het is belangrijk dat de kosten die organisaties in het licht van de kwaliteitseisen maken, in de nieuwe systematiek ook vergoed worden. Daarnaast is het voor de doelmatigheid van de bekostigingssystematiek van belang dat de organisaties die nog niet aan (alle) kwaliteitseisen voldoen, en daardoor vooralsnog minder kosten maken, niet dezelfde volledige vergoeding ontvangen als organisaties die al wel aan de kwaliteitseisen voldoen. Daar zou ook een verkeerde prikkel van uit kunnen gaan. Bij het implementeren van de nieuwe systematiek dient daarom rekening te worden gehouden met het verschil in kwaliteitsniveau tussen organisaties. Dit geeft organisaties ook een prikkel om zo snel mogelijk de kwaliteitseisen te realiseren.

Om bij het uitkeren van de vergoedingen rekening te houden met verschillen in kwaliteitsniveau, kan bij het introduceren van de nieuwe systematiek gewerkt worden met een korting op de vergoeding. Het invoeren van deze korting, en hoe deze vorm te geven, is een beleidskeuze. Met de korting kan de vergoeding die aan organisaties wordt verstrekt, afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin zij aan de kwaliteitseisen voldoen. Organisaties die aan alle kwaliteitseisen voldoen, krijgen een hogere vergoeding dan organisaties die nog niet aan (alle) kwaliteitseisen voldoen. Voor het vaststellen van het kwaliteitsniveau en de korting op de vergoeding die hiertegenover staat, kan gebruik worden gemaakt van de variabelen/beleidskeuzes waarmee de vergoedingen in de nieuwe bekostigingssystematiek worden berekend.

Variabelen in de berekening van de nieuwe vergoedingen zijn onder andere:

- de BKR-norm;
- het opleidingsniveau voor pedagogisch medewerkers
- het aantal dagen waarop een hoger opgeleide pedagogisch medewerker op locatie is;
- het salaris van pedagogisch medewerkers;
- het wel of niet uitkeren van vakantiegeld en aanvullend pensioen; en
- extra opslag bovenop de totale vergoeding.

Aan de hand van deze variabelen kan de hoogte van de korting worden vastgesteld voor organisaties die nog niet aan alle kwaliteitseisen voldoen. Voor een organisatie die bijvoorbeeld wel aan de BKR-norm voldoet, maar niet de salarishandreiking van BES(t)4Kids volgt, kan de vergoeding worden berekend aan de hand van de voor organisaties geldende BKR-norm, maar met een salaris per pedagogisch medewerker dat lager is dan de salarishandreiking vanuit BES(t)4Kids. Hierbij wordt in wezen een korting gegeven op de salarisvergoeding, omdat een organisatie lagere salarissen uitbetaalt aan de pedagogisch medewerkers. Des te meer kwaliteitseisen een organisatie aan voldoet, des te lager de korting op de vergoeding.

Belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving van het ingroeimodel is de uitvoerbaarheid voor de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling. Het invoeren van het ingroeimodel betekent namelijk dat per organisatie, periodiek het kwaliteitsniveau dient te worden vastgesteld. Omwille van de uitvoerbaarheid kan overwogen worden de organisaties zelf op basis van een checklist te laten verklaren aan welke kwaliteitseisen zij wel en niet voldoen. Op basis hiervan wordt er een (mogelijke) korting op de vergoeding aangebracht. Het ministerie van SZW of de uitvoeringsorganisatie kan vervolgens *risk-based* controles uitvoeren. Dit kan een disciplinerende werking hebben op de wijze waarop organisaties de checklist invullen.

Ingroeimodel – Kostenniveau

Bij organisaties waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt kan een ingroeimodel worden toegepast

In hoofdstuk 2 kwam aan het licht dat er grote kostenverschillen kunnen zijn tussen organisaties. Met de invoering van de nieuwe systematiek zullen er organisaties zijn waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt. Dit speelt met name bij BSO's en organisaties op Sint Eustatius en Saba. Bij hoeveel organisaties de vergoeding niet de volledige kosten dekt, hangt af van de uiteindelijke vergoeding die wordt vastgesteld en de beleidskeuzes die daaraan ten grondslag liggen.

Organisaties waarbij de vergoeding niet de volledige kosten dekt, zullen naar een lager kostenniveau moeten toewerken. In hoofdstuk 2 kwam aan het licht dat hogere kosten bij organisaties, afgezien van het verschil in kwaliteitsniveau, voornamelijk wordt veroorzaakt door relatief kleine stamgroepen (BKR-ratio) en relatief veel overig personeel. Met grotere stamgroepen en minder overig personeel lijken deze organisaties een efficiëntieslag te kunnen maken.

Het realiseren van een lager kostenniveau gaat niet van de één op de andere dag. Om organisaties hier de ruimte toe te geven, kan gedacht worden aan ingroeimodel. Dit houdt in dat organisaties in eerste instantie het volledige kostenniveau vergoed krijgen, en dat de vergoeding vervolgens stapsgewijs wordt afgebouwd tot aan de vergoeding die wordt berekend aan de hand van de nieuwe bekostigingssystematiek. Op deze manier krijgen organisaties de tijd om naar een lager kostenniveau toe te groeien. Het wel of niet invoeren van dit ingroeimodel, alsook de tijd die organisaties wordt gegeven om naar een lager kostenniveau toe te groeien, is een beleidskeuze. De exacte vormgeving van een ingroeimodel – dat buiten de scope van dit onderzoek ligt – is de uitvoerbaarheid voor de uitvoeringsorganisatie wederom een belangrijk aandachtspunt.

Bijlage



Kosten en opbrengsten per kinderopvangorganisatie

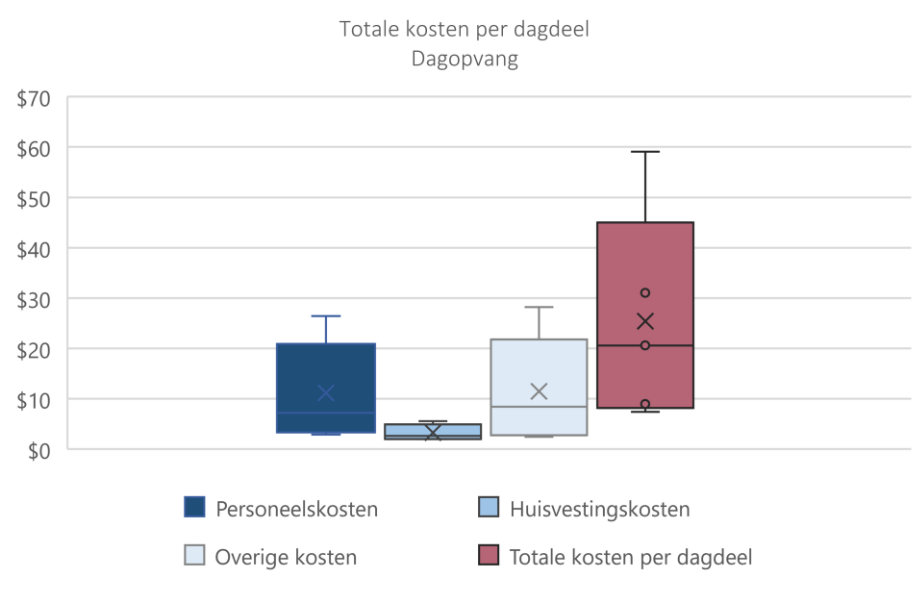
Figuur A.1. Overzicht kosten en inkomsten per dagdeel per kinderopvangorganisatie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Spreiding kosten per type opvang*

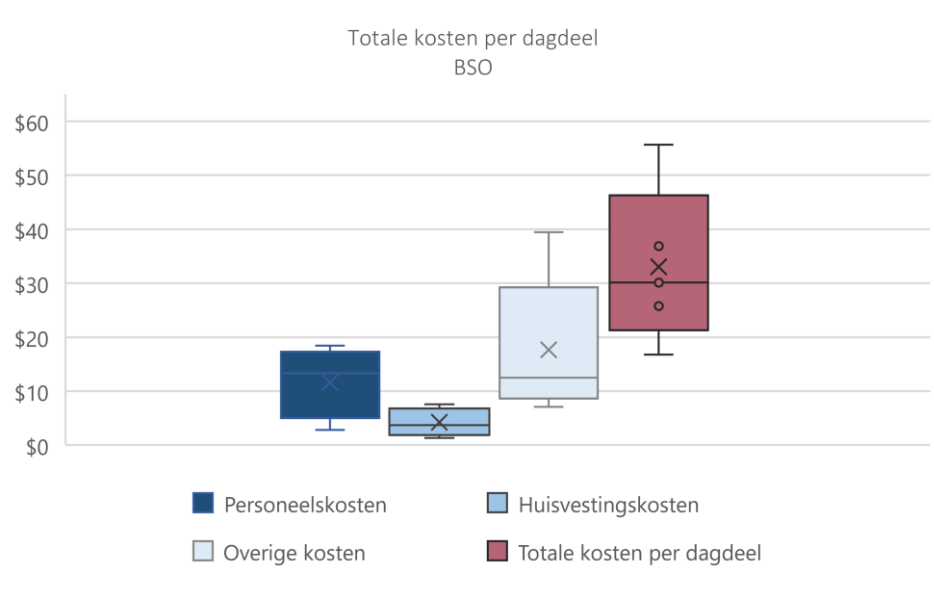
Figuur A.2. Spreiding kosten bij dagopvangorganisaties.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

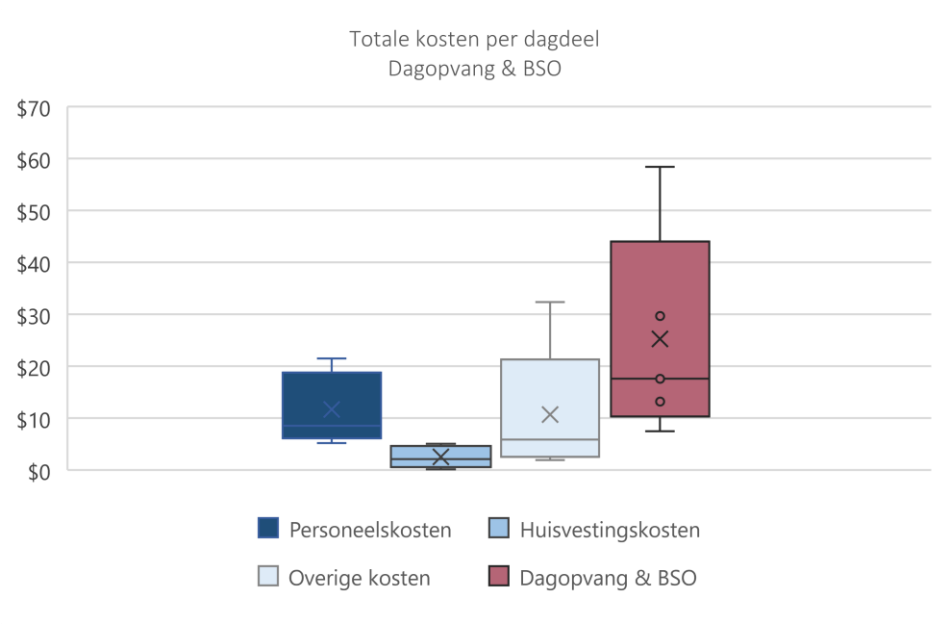
* Het gemiddelde kostenniveau dat is weergegeven in Figuren A.2 en A.3 en A.4 betreft het ongewogen gemiddelde. Dit wijkt daarmee wat af van het gemiddelde kostenniveau per type organisatie dat is weergegeven in Figuur 3, dat het gewogen gemiddelde betreft op basis van het aantal dagdelen per organisatie.

Figuur A.3. Spreiding in kosten bij BSO's.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Figuur A.4. Spreiding in kosten bij dagopvang & BSO.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).