

Vergaderjaar 1999–2000

26 587

Kinderopvang

26 800

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 5

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2000

Hierbij informeer ik u mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Verstand, over de uitvoering van de motie De Graaf die tijdens de Algemene politieke beschouwingen 1999 is ingediend en aangenomen. Eén onderdeel van deze uitvoering betreft de berekeningsgrondslag die in de Beleidsnota kinderopvang wordt gehanteerd voor de opvang van 0–4 jarigen. Aldus doe ik mijn toezegging uit het Algemeen Overleg van 25 november 1999 gestand om uw kamer nadere inlichtingen te verstrekken over deze berekeningsgrondslag. Verder staan in deze brief de door uw kamer verzochte wachtlijstgegevens in relatie tot de uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit. Tenslotte breng ik u op de hoogte van de voortgang van het overleg met de grote steden over de knelpunten bij de capaciteitsuitbreiding. Gelet op de onderlinge samenhang heb ik ervoor gekozen deze onderwerpen in één brief te verzamelen en u niet versnipperd te informeren.

1. Motie De Graaf

Tijdens de Algemene politieke beschouwingen van september 1999 is de motie De Graaf aangenomen waarin de regering verzocht wordt «*20 miljoen extra uit te trekken voor een verdere uitbreiding van de kinderopvangplaatsen, bijvoorbeeld in het onderwijs, en voor verruiming van de openingstijden*» (kamerstukken 1999–2000, II 26 800, nr. 21). De motie valt in twee delen uiteen: uitbreiding en verruiming.

1.1 Uitbreiding

Intensivering en uitbreiding op korte termijn

Voor korte termijn worden de kinderopvangfaciliteiten ten behoeve van de onderwijssector geïntensiveerd door in 2000 en 2001 jaarlijks f 10 mln. extra toe te voegen aan de begroting van het Ministerie van OCenW. Met het oog op het voorzien in voldoende personeel is er immers een tekort

aan kinderopvang voor de onderwijssector geconstateerd. Ook in de motie wordt het onderwijs genoemd. Bij brief van de Minister van Financiën bent u reeds geïnformeerd over deze intensivering (kamerstukken II 1999–2000, 26 800, nr. 35). Het Ministerie van OCenW verzorgt de verdere uitvoering van de motie op dit onderdeel.

In deze kabinetsperiode wordt een uitbreiding met 71 000 opvangplaatsen mogelijk gemaakt. Gelet op de korte periode waarbinnen gemeenten deze aanzienlijke uitbreiding dienen te realiseren, acht het kabinet het niet reëel tussentijds in te zetten op het realiseren van nog meer opvangplaatsen. Bovendien zijn er knelpunten die de reeds geplande uitbreiding kunnen bedreigen. Ook de Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg over kinderopvang op 25 november 1999 de aandacht gevestigd op mogelijke knelpunten (kamerstukken II 1999–2000, 26 587, nr. 4). Het betreft de berekeningsgrondslag voor de dagopvang en de in 1997 of 1998 gerealiseerde buitenschoolse opvangplaatsen.

Berekeningsgrondslag dagopvang

Tijdens het Algemeen Overleg over kinderopvang heeft een aantal partijen voorgesteld uit te gaan van een hogere berekeningsgrondslag voor kinderopvang voor 0–4 jarigen dan de f 19 050,– waarmee wordt gerekend in de Beleidsnota kinderopvang (kamerstukken II 1999–2000, 26 587, nrs. 1–2). Daarbij werd een bedrag van minimaal f 21 000,– genoemd.

Alvorens in te gaan op de hoogte van de berekeningsgrondslag, benadruk ik dat het in de Beleidsnota kinderopvang gaat om het prijspeil 1999. Voor de prijsontwikkeling vanaf het jaar 2000 worden de beschikbare middelen op de voor de rijksbegroting gebruikelijke wijze geïndexeerd. Deze indexering wordt doorberekend in de rijksbijdrage die uit hoofde van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang voor de periode tot en met 2002 aan gemeenten wordt verstrekt alsmede in de berekeningsgrondslag voor de structurele financiering vanaf 2003.

De hoogte van de berekeningsgrondslag voor 0–4 jarigen is gebaseerd op verschillende gegevens met uiteenlopende peiljaren. Hieronder volgt een geactualiseerd overzicht van deze gegevens:

Bron	1997	1998	1999	Type opvangplaats
SZW	f 18 525	f 19 050	f 19 515	de subsidiegrondslag in de Regelingen kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders
SGBO	f 17 870	f 18 760	f 19 650 ¹	de gemiddelde kostprijs over alle bezette plaatsen op basis van onderzoek onder gemeenten
SGBO	f 18 060	f 19 060	f 20 060 ¹	de gemiddelde huurprijs over alle bedrijfsplaatsen op basis van onderzoek onder gemeenten
SUK	– ²	– ²	f 20 324	de gemiddelde huurprijs op basis van de bedrijfsplaatsen waarvoor dit landelijke bureau bemiddelt

ad ¹: nog geen gegevens over 1999 beschikbaar; de prijsontwikkeling 1997–1998 is geëxtrapoleerd naar 1999

ad ²: gegevens niet beschikbaar

Mede gelet op het verschil in type opvangplaatsen waar de bedragen in de tabel betrekking op hebben, is de divergentie beperkt. Er is op basis van deze gegevens geen aanleiding de berekeningsgrondslag te verhogen

naar een bedrag van f 21 000,-. De berekeningsgrondslag is immers van toepassing is op alle opvangplaatsen, gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd. Daarom zijn de onderzoeksgegevens van het SGBO over alle opvangplaatsen relevanter dan de verhuurtarieven voor de bedrijfsplaatsen.

Er is echter wel aanleiding om de berekeningsgrondslag te verhogen naar f 19 515,-. Aangezien de berekeningsgrondslag in de Beleidsnota kinderopvang met het oog op eenheid van rijksbeleid is gelijkgesteld aan het subsidieniveau van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1999 van het Ministerie van SZW, betekent dit dat er ook voor de Beleidsnota kinderopvang naar dit bedrag overgestapt wordt. Extrapolatie van de kostprijsgegevens van het SGBO over alle opvangplaatsen ondersteunt deze verhoging van de berekeningsgrondslag. Een verhoging van de berekeningsgrondslag naar f 19 515,- vereist de inzet van extra middelen. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de gevolgen tijdens de uitbreidingsperiode en de structurele effecten. Op basis van de uitgangspunten voor de raming van de capaciteitsuitbreiding in de Beleidsnota kinderopvang is in de periode t/m 2002 circa 8 mln. nodig en vanaf 2003 jaarlijks 3¼ mln. Daarnaast zullen de kostenramingen voor de fiscale faciliteiten voor werkgevers en ouders worden aangepast aan de verhoging van de berekeningsgrondslag.

De suggestie om de berekeningsgrondslag te verhogen naar f 21 000,- heeft uw kamer blijkens het Algemeen Overleg kinderopvang gebaseerd op de opvatting dat een bedrag van f 21 000,- naar de huidige omstandigheden een reële kostprijs is. Er dient evenwel een onderscheid gemaakt te worden tussen de kostprijs en de berekeningsgrondslag. De kostprijs is een bedrag per bezette opvangplaats. De berekeningsgrondslag is het bedrag per plaats, ongeacht de bezetting. De berekeningsgrondslag van de Beleidsnota gaat uit van een bezetting voor 0-4 jarigen van 100%. De berekeningsgrondslag en de kostprijs zijn bij zo'n bezetting aan elkaar gelijk. Indien en voorzover de bezetting lager is, resulteert dat in een kostprijs die hoger is dan de berekeningsgrondslag. Bij een berekeningsgrondslag van f 19 515,- en een bezettingspercentage dat in de huidige praktijk circa 90% is, bedraagt de kostprijs ongeveer f 21 000,-. Het kabinet streeft echter naar een volledige bezetting van de opvangcapaciteit.

In 1997 of 1998 gerealiseerde buitenschoolse opvangplaatsen

De Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang uit 1997 stelde gemeenten een rijksbijdrage ter beschikking voor de uitbreiding van de buitenschoolse opvang met ruim 26 000 plaatsen in de periode t/m 2000. Deze stimuleringsmaatregel is geïntegreerd in de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. De rijksbijdrage in de nieuwe regeling is een vast bedrag per ultimo 2002 gerealiseerde opvangplaats. Er wordt dus geen rekening gehouden met het moment waarop de nieuwe opvangplaatsen gerealiseerd zijn. Het zwaartepunt van de uitbreiding op grond van de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang werd verwacht te liggen in de jaren 1999 en 2000. Uit de recente cijfers voor de jaarlijkse monitor «Kinderopvang in gemeenten» van het SGBO blijkt echter dat er in 1997 275 en in 1998 zelfs bijna 9500 van de ruim 26 000 te realiseren buitenschoolse opvangplaatsen zijn gecreëerd. Deze buitenschoolse opvangplaatsen zijn dus al in 1997 of 1998 in exploitatie genomen en dienen derhalve gemiddeld 1½ resp. gemiddeld ½ jaar langer in stand gehouden te worden dan de uitbreidingsperiode van 4 jaar.

Ter compensatie kan aan de betreffende gemeenten een extra rijksbijdrage verstrekt worden voor de in 1997 en 1998 gerealiseerde buiten-

schoolse opvangplaatsen. Op basis van de onderzoeksgegevens van het SGBO wordt hiervoor in de periode t/m 2002 een budget gereserveerd van maximaal f 15¼ mln. De extra bijdrage bedraagt ten hoogste f 4500,- voor plaatsen die in 1997 en f 1500,- voor plaatsen die in 1998 zijn gerealiseerd. Er zijn geen structurele kosten mee gemoeid.

Uitbreiding (en eventueel verruiming openingstijden) op langere termijn

Volgens de Macro-economische verkenning 1999 van het Centraal Planbureau (CPB) is er na 2002 nog een verdere uitbreiding nodig om aan de behoefte aan kinderopvang per 2010 te voldoen, met name voor de buitenschoolse opvang. Het CPB heeft bij deze verkenning overigens nog geen rekening gehouden met het wegnemen van de wachtlijsten. Over de omvang van de behoefte aan kinderopvang op langere termijn zullen nadere ramingen opgesteld worden ter voorbereiding van de Wet basisvoorziening kinderopvang. De wijze waarop een dekkend aanbod tot stand zal kunnen komen, is onderwerp van deze wet. De middelen die uit hoofde van de motie vanaf 2003 beschikbaar zijn, kunnen voor de verdere uitbreiding en/of verruiming worden ingezet. Over de manier waarop deze middelen worden ingezet zal te zijner tijd nadere besluitvorming plaatsvinden.

1.2 Verruiming

Het tweede onderdeel van de motie heeft betrekking op de verruiming van de openingstijden. De middelen die hiervoor op de korte termijn beschikbaar zijn, worden eveneens grotendeels toegevoegd aan de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. Parallel daaraan loopt een afzonderlijk stimuleringstraject.

Verruimde openingstijden, ook voor buitenschoolse opvang

De huidige Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang voorziet voor kinderopvang voor 0–4 jarigen reeds in de mogelijkheid om plaatsen met verruimde openingstijden te realiseren. Dergelijke plaatsen tellen zwaarder mee voor het bepalen van de capaciteitsuitbreiding.

Voor de buitenschoolse opvang gaat de Beleidsnota kinderopvang uit van een standaardpakket van 1380 uur per jaar. Verruiming van de openingstijden leidt tot een plaats van 1650 uur of meer opvang per jaar. Er wordt een omrekenfactor voor de buitenschoolse opvang ingevoerd, waarmee dergelijke plaatsen naar rato van het extra aantal uren als 1,2 plaats kunnen meetellen. Daardoor wordt de rijksbijdrage voor buitenschoolse opvangplaatsen met verruimde openingstijden hoger. Op die manier worden gemeenten gestimuleerd dergelijke plaatsen te realiseren. Gemeenten bepalen zelf welk deel van die uitbreiding bestaat uit buitenschoolse opvang met verruimde openingstijden. Hoewel de uitbreiding rekenkundig nog steeds uitkomt op 71 000 plaatsen, worden er vanwege de omrekenfactor bij verruimde openingstijden feitelijk minder plaatsen gerealiseerd. Daarom wordt het budget voor de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang verhoogd met ongeveer f 13¾ mln. Hiermee wordt de terugval in het feitelijk aantal gerealiseerde plaatsen voor 1200 plaatsen vereffend. De uitbreiding komt dan in totaal uit op 72 200 opvangplaatsen. Vanaf 2003 is hiervoor structureel f 4¼ mln. nodig. Op deze manier kunnen tenminste 6000 buitenschoolse opvangplaatsen van verruimde openingstijden worden voorzien zonder in te leveren op het feitelijk aantal gerealiseerde opvangplaatsen. Dit is 14% van de beoogde 43 000 buitenschoolse opvangplaatsen. Het is mogelijk dat het budget voor buitenschoolse opvangplaatsen die reeds in 1997 of 1998 zijn gerealiseerd, niet volledig wordt uitgeput. In dat

geval kunnen de resterende middelen worden ingezet voor verruimde openingstijden.

Afzonderlijk stimuleringstraject

Tenslotte zal via ondersteuning van gemeenten en instellingen de verruiming van de openingstijden in de kinderopvang worden bevorderd. Het doel is het gebruik van bestaande mogelijkheden voor verruimde openingstijden voor 0–4 jarigen te stimuleren en de invoering van verruimde openingstijden voor 4–12 jarigen te ondersteunen. Hiertoe kunnen modellen worden ontwikkeld en verspreid voor de organisatie en de inhoud van verruimde openingstijden. Een belangrijk punt van aandacht is het ontwikkelen van een pedagogisch verantwoord aanbod bij de opvang van kinderen op flexibele uren en bij 24-uursopvang. In samenwerking met het Projectbureau Dagindeling van het Ministerie van SZW en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) wordt een stimuleringstraject gestart. Hiervoor wordt tijdens deze kabinetsperiode f 2½ mln. uitgetrokken.

Samenvattend overzicht

In onderstaand overzicht wordt de uitvoering van de motie samengevat:

in f mln	2000 t/m 2002	jaarlijks vanaf 2003
toevoeging begroting OCenW	20	–
berekeningsgrondslag dagopvang van f 19 515,– ¹	8	3¾
bso-plaatsen uit 1997 en 1998	15¾	–
uitbreiding (en verruiming) op langere termijn	–	12
verruiming openingstijden bso ¹	13	4¼
afzonderlijk stimuleringstraject verruiming	2½	–
totaal	60	20

ad ¹: exclusief fiscale middelen

2. Overige toezeggingen AO

2.1 Wachtlijsten en uitbreiding

Uw kamer heeft gevraagd of er informatie beschikbaar is over de wachtlijsten in relatie tot de capaciteitsuitbreiding die voor deze kabinetsperiode in gang is gezet. In de jaarlijkse monitor kinderopvang van het SGBO wordt gemeenten gevraagd gegevens te verstrekken over de wachtlijsten. Het rapport over 1998 zal u binnenkort toegezonden worden. Vooruitlopend daarop kan ik u als volgt informeren. De omvang van de wachtlijsten bedraagt in totaal bijna 27 000 plaatsen. Dit is een stijging van ongeveer 5000 plaatsen ten opzichte van 1997.

Bij deze gegevens horen twee kanttekeningen. Ten eerste is het opvallend dat de stijging zich voornamelijk heeft voorgedaan bij de buitenschoolse opvang (4 500 plaatsen), terwijl de opvangcapaciteit voor die leeftijdscategorie in 1998 met 9500 plaatsen is toegenomen. De omvang van de wachtlijsten is blijkbaar mede afhankelijk van de omvang van het aanbod. De tweede kanttekening is dat in het SGBO-onderzoek «ongeschoonde» wachtlijsten gepresenteerd worden. Dat wil zeggen dat er dubbeltellingen in voorkomen vanwege inschrijvingen op meerdere wachtlijsten bij verschillende kindercentra of gastouderbureaus. Naar mate er meer kinderopvangvoorzieningen in één gemeente zijn, is de kans op dubbeltellingen groter.

Mede als gevolg van de twee bovenstaande kanttekeningen zijn de wachtlijsten in de vier grote gemeenten relatief groter.

In de onderstaande tabel zijn de gemeenten onderverdeeld naar het aantal inwoners. Per gemeentegrootteklasse staan vermeld de capaciteit, de wachtlijst en het aantal plaatsen waarmee de capaciteit op basis van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang kan toenemen. Ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid is dat uitgedrukt in aantal kindplaatsen per 100 kinderen van 0–12 jaar:

gemeentegrootte	aantal kindplaatsen per 100 kinderen van 0–12 jaar		
	capaciteit	wachtlijst	uitbreiding
< 10 000	2.0	0.3	2.4
10–20 000	2.4	0.4	2.4
20–50 000	2.9	0.5	2.6
50–100 000	4.7	1.1	2.9
100–230 000	5.2	1.5	3.0
4 grootste	8.6	3.1	3.9
landelijk gemiddelde	4.1	1.1	2.8

Met inachtneming van de bovengeschetste beperkingen van de gepresenteerde onderzoeksgegevens, kan gesteld worden dat de beoogde uitbreiding de bestaande, «ongeschoonde» wachtlijsten verre overtreft. Verder nemen zowel de wachtlijst als de beoogde uitbreiding toe met de omvang van de gemeenten. Overigens zijn de rijksbijdragen aan de gemeenten verleend op basis van enkele objectieve maatstaven, die ook worden gehanteerd voor het gemeentefonds. Het aantal jongeren van 0–20 jaar is daarbij het grootste gewicht toegekend.

2.2 Knelpuntenoverleg grote gemeenten

Tenslotte heb ik u in het Algemeen Overleg toegezegd dat met de grotere gemeenten de knelpunten bij de uitbreiding besproken zouden worden. In het overleg met de vier grote steden hebben zij de noodzaak naar voren gebracht dat op afzienbare termijn duidelijkheid wordt geschapen met betrekking tot het kinderopvangstelsel na afloop van de uitbreidingsperiode. De Wet basisvoorziening kinderopvang zal de gewenste duidelijkheid moeten scheppen. De kaderstellende notitie voor deze wet zal u in mei worden toegezonden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart