

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 XV

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2003

Nr. 109

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 24 april 2003

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft over de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 4 februari 2003 over het onderzoek naar de oorzaken van de prijsstijgingen in de kinderopvang (26 800 XV, nr. 90) de navolgende vragen aan de regering ter beantwoording voorgelegd.

De vragen zijn door de regering beantwoord bij brief van 23 april 2003. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Nicolaï (VVD), Blok (VVD), Smits (PvdA), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Vietsch (CDA), Bruls (CDA), Varela (LPF), Algra (CDA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Rutte (VVD), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD) en Schultz van Haegen (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Halsema (GL), Koopmans (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Ross-van Dorp (CDA), Aptroot (VVD), Remkes (VVD), Adelmund (PvdA), Wijn (CDA), Lazrak (SP), Van Geel (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Wilders (VVD), Eerdmans (LPF), De Vries (VVD) en De Grave (VVD).

Inleiding

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het onderzoek naar de oorzaken van de prijsstijgingen in de kinderopvang. Tevens treft u aan de rapportage «Prijzen in de Kinderopvang» van Deloitte & Touche, waarnaar in de antwoorden verwezen wordt.¹

Er is met de verzending aan u van deze stukken gewacht tot het moment van besluitvorming door het kabinet over de invoeringsdatum van de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) en het vervolgens versturen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging Wbk.

1

Met welk percentage zijn de prijzen voor kinderopvang jaarlijks toegenomen sinds 1998? Kan daarbij ook een oorzaak worden gegeven?

Uit het onderzoek van de werkgeversorganisatie MO-groep en het Waarborgfonds kinderopvang «Kengetallen bedrijfsvoering 2001» blijkt dat de vraagprijs voor bedrijfsplaatsen voor de hele dagopvang van 1996 tot en met 2002 met 42% is gestegen, ofwel een stijging van circa 6% op jaarbasis. Uit de rapportage «Prijzen in de Kinderopvang» van Deloitte & Touche blijkt dat in 2003 de prijzen zullen stijgen met 10% voor kinderdagverblijven, 5% voor buitenschoolse opvang en 9% voor de gastouderopvang.

Er is niet eerder specifiek onderzoek gedaan naar de oorzaken van prijsstijgingen in de kinderopvang. Loonkosten maken circa driekwart van de kosten in de kinderopvang uit, en het ligt dan ook in de rede dat loonkostenstijgingen in belangrijke mate bijdragen aan de kostenstijgingen in de kinderopvang. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat de structurele loonmutatie volgens de CAO kinderopvang over de periode 2000–2003 jaarlijks gemiddeld ruim 4% bedraagt. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de prijsstijgingen zijn gebruikt om de relatief vaak voorkomende situatie dat de vraagprijs onder de kostprijs ligt te verbeteren.

2

Op grond van welke overwegingen was het nadrukkelijk niet de bedoeling van Deloitte en Touche om meer inzicht te verkrijgen in de opbouw van de kostenstructuur van de kinderopvangondernemingen?

Binnen de beschikbare tijd tussen 3 december 2002 en 1 februari 2003 voor beantwoording van de vraag naar de oorzaken van de prijsstijgingen was het alleen mogelijk kwalitatief onderzoek te doen naar de oorzaken van de prijsstijgingen.

In het kader van het door het ministerie gefinancierde «Implementatieprogramma Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk)» loopt daarnaast onderzoek naar de financiële positie van kinderopvangondernemingen, waardoor ook meer inzicht ontstaat in de opbouw van de kostenstructuur. Aan dat onderzoek verlenen ondermeer de MO-groep en de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang hun medewerking. De resultaten van dat onderzoek zullen in juni 2003 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

3

Op grond van welke overwegingen moet waarde worden gehecht aan de onderzoeksresultaten, nu het onderzoek is aangepakt door middel van «ongestructureerde/open interviews» waarbij de respondenten wellicht ook niet het achterste van hun tong wilden laten zien?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het oorzakenonderzoek kon binnen de beschikbare tijd niet verder gaan dan een kwalitatief onderzoek naar de mening van de ondernemingen over de oorzaken van de door hen vastgestelde prijzen. Onderzoek door middel van «ongestructureerde/open interviews» kan evenals andere onderzoeksmethoden en technieken betrouwbare informatie opleveren. Voordeel van deze methode is onder andere dat de interviewers door kunnen vragen op wat zij horen, waarmee de kwaliteit van de antwoorden toeneemt. De interviews zijn afgenomen door consultants van Deloitte & Touche, die voor deze vraagstelling speciaal getraind zijn. Daarnaast geldt dat bij een persoonlijk contact, zoals een interview op locatie met een terzake deskundige interviewer, eerder vertrouwelijke informatie wordt verstrekt dan bij een enquête.

4

Lopen de kinderopvanginstellingen met hun prijsstijgingen vooruit op een wet die de Kamer nog moet aannemen? Valt anders te vrezen dat er na de wetsbehandeling een nieuwe golf van prijsstijgingen de kinderopvang zal teisteren?

Een deel van de kinderopvang instellingen anticipeert inderdaad op de invoering van de Wbk. Aangezien personeelskosten de veruit belangrijkste kostenpost is, zal de Wbk naar verwachting niet leiden tot aanmerkelijke structurele prijsstijgingen. De huidige regelgeving bevat nauwelijks prikkels voor een beheerste prijsontwikkeling.

Bij de voorziene invoering van de Wbk in 2005 hangt de bijdrage van overheid, werkgevers en ouders direct samen met de feitelijke prijs van de kinderopvang, tot een maximumprijs, gelegen op het niveau waaronder 80% van de ondernemingen deze kinderopvang aanbieden. Het deel van de prijs boven de 80% komt geheel voor rekening van de ouders. Deze financieringsstructuur, waarbij de ouder zelf de kinderopvang inkoopt en een inkomensafhankelijk percentage betaalt van de werkelijke prijs, zal naar verwachting een remmend effect hebben op toekomstige prijsverhogingen. Door de vergoeding te beperken tot 80% van de gehanteerde prijzen bevat de Wbk een extra impuls om de prijzen van de 20% duurste voorzieningen te beperken.

5

Welke conclusie mag worden verbonden aan de kwaliteit van een kinderopvanginstelling, nu het voorkomt dat een ouder binnen twee dagen vier verschillende brieven met vier verschillende bedragen ontvangt? Is het dan waarschijnlijk dat zulke respondenten bij het onderzoek van Deloitte & Touche ook maar in staat zijn om het gevraagde inzicht in de oorzaken van de prijsverhoging te verschaffen?

Er zijn veel verschillende aspecten van kwaliteit van een kinderopvang instelling, de informatievoorziening over de prijzen is daar slechts één aspect van. Het is inderdaad vervelend als een instelling binnen enkele dagen verschillende informatie over bedragen aan een ouder geeft. Hieraan kan echter geen algemene conclusie worden verbonden over de informatieverstrekking door alle instellingen, noch over de kwaliteit van de informatie van de respondenten uit het Deloitte & Touche onderzoek. De respondenten uit het oorzakenonderzoek zijn dezelfde respondenten als uit het prijzenonderzoek. Zowel uit het niveau van de respondenten (53% directeur, 31% afdelinghoofd en 16% medewerker, zie bladzijde 5 van het oorzakenonderzoek), als uit een analyse van de respons van het prijzenonderzoek blijkt dat de kwaliteit van de respons goed is.

6

Wat is het oordeel over de kwaliteit van het onderzoek?

Binnen de voor het oorzakenonderzoek beschikbare tijd, kon de vraagstelling voor het onderzoek slechts een beperkte reikwijdte hebben. Het oordeel over het onderzoek met deze (beperkte) vraagstelling is positief, omdat er een relatief grote aselechte steekproef is getrokken, er een relatief hoge respons is gehaald, de interviews op locatie gehouden zijn door inhoudelijk en onderzoekstechnisch gekwalificeerde consultants en de vraagstelling is besproken met diverse deskundigen uit de sector. Bij de bespreking met diverse deskundigen uit de sector werd de analyse van de resultaten gedeeld.

7

Hoe wordt het gat tussen de totale prijsstijging van 33–35% en de verklaarde stijging van 27% ($75\% \times 33\%$ [loonstijging] + $25\% \times 10\%$ [inflatie]) gedurende de jaren 2001, 2002 en 2003 verklaard?

Tussen de kinderopvangondernemingen komen grote verschillen voor tussen de hoogte van de prijsstijgingen. De verklaringen verschillen ook per kinderopvangonderneming. Het oorzakenonderzoek noemt naast loonstijging en algemene prijsstijgingen ook andere verklaringen, zoals eisen aan huisvesting, terugtrekken gemeentelijke subsidies, aanpassingen in arbeidsomstandighedenregelgeving, professionalisering en kwaliteitsslag en anticipatie op de Wbk.

8

Is er op basis van de conclusies van het onderzoek en het feit dat er geen informatie in het onderzoek is opgenomen over prijzen, nu wel of geen sprake van meer dan gemiddelde prijsstijgingen in de kinderopvang? En is er sprake van lokale verschillen?

Het oorzakenonderzoek had als doelstelling inzicht te verkrijgen in de mening van de ondernemingen over de oorzaken van de door hen vastgestelde prijsstijgingen.

Daarnaast heeft het ministerie Deloitte & Touche opdracht gegeven bij dezelfde ondernemingen onderzoek te doen naar de prijzen en de prijsontwikkeling in de kinderopvang. Uit het bijgevoegde prijzenonderzoek blijkt onder meer dat de prijzen in de kinderopvang sterker zijn gestegen dan gemiddeld. In het prijzenonderzoek is ook onderzocht of er verklaringen zijn voor de hoogte van de prijs in relatie tot de omgevingsfactoren stedelijkheid en regio. Uit het onderzoek blijkt dat er geen significante relaties zijn aan te tonen tussen de prijs en omgevingsfactoren. Ook met kenmerken van het kinderopvangcontract, het centrum en de organisatie waartoe het centrum behoort, zijn geen significante relaties gevonden. Er zijn uiteraard wel verschillen in lokaal beleid en lokale verschillen in kosten als bijvoorbeeld grondkosten, maar deze verschillen werken niet aantoonbaar door in de prijs.

9

Zijn de oorzaken die de kinderopvangondernemingen voor prijsstijgingen noemen een kwestie van beleving van ondernemers of gaat het om feitelijke gegevens?

De door de kinderopvangondernemingen genoemde oorzaken vormen een weergave van hun mening over de onderbouwing van de door henzelf vastgestelde prijsstijgingen.

10

Waarom heeft het onderzoeksbureau geen opdracht gekregen voor het maken van een kwantitatieve analyse, waardoor de Kamer nu ontbreekt aan administratieve gegevens van de onderzochte instellingen op basis waarvan een gemiddelde schatting van de prijsstijging gemaakt had

kunnen worden? Waar is sprake van eenmalige kosten en waar van structurele kosten?

Binnen de beschikbare tijd voor beantwoording van de vraag naar de oorzaken van de prijsstijgingen was het niet mogelijk een kwantitatief onderzoek te doen. Het onderzoeksbureau heeft – naast de opdracht voor het oorzakenonderzoek – ook opdracht gekregen voor een apart kwantitatief onderzoek naar de prijzen in de kinderopvang. Het oorzakenonderzoek en het bijgevoegde prijzenonderzoek bieden geen informatie over incidentele en structurele kosten, omdat die kostenbeoordeling afhankelijk is van de oorzaak voor de prijsstijging en van het financiële beleid van de onderneming.

11

Zijn de onderzochte ondernemingen representatief voor de gehele sector? Gaat het bij gastouderopvang niet om een totaal andere organisatievorm dan bijvoorbeeld bij kinderdagverblijven en zijn de door die twee vormen van kinderopvang te maken kosten wel vergelijkbaar? Wat is het oordeel van de regering hierover?

Bij de opzet van het oorzakenonderzoek is aangesloten bij de opzet van het prijzenonderzoek 2003. Dat betekent een aselechte representatieve steekproef van circa 200 ondernemingen (99 kinderdagverblijven, 49 bso en 53 gastouderopvang) uit het totaal van circa 1200 ondernemingen. In het kader van het prijzenonderzoek is de respons onderzocht. Uit de onderzoeksopzet en de analyse van de respons blijkt dat de onderzochte ondernemingen representatief zijn voor de gehele sector.

12

Waarom is niet getoetst op de juistheid van de door de onderzochte instellingen geleverde gegevens?

In het oorzakenonderzoek hebben de ondernemingen geen gegevens geleverd, maar hun mening gegeven over de oorzaken van de door hen doorgevoerde prijsstijging.

13

Wat is het oordeel van de regering over de resultaten van het onderzoek? Is er reden tot zorg met betrekking tot de prijsontwikkeling in de kinderopvang? Welke beleidsmatige conclusies worden uit het onderzoek getrokken?

Uit het oorzakenonderzoek blijkt dat ondernemingen salariskosten zien als de belangrijkste oorzaak voor de prijsstijgingen. Zoals in de aanbiedingsbrief bij het oorzakenonderzoek is aangegeven zijn de sociale partners hiervoor primair verantwoordelijk. De afspraken van het kabinet met de sociale partners over een gematigde loonontwikkeling zijn dan ook voor de kinderopvangsector van groot belang.

Uit dat prijzenonderzoek blijkt een gemiddelde prijsstijging van 1 januari 2003 ten opzichte van 1 januari 2002 voor kinderdagverblijven van 10%, voor bso van 5% en voor gastouderopvang van 9%. Deze prijsstijgingen liggen ruim boven de gemiddelde prijsstijging. Structureel kan regelgeving met meer prijsprikkels en vereenvoudiging van regelgeving leiden tot een drukkend effect op de prijzen. Incidenteel kunnen bij kinderopvanginstellingen echter relatief grote prijsstijgingen nodig zijn om te komen tot een reëel marktconform prijsniveau voor de aangeboden kinderopvang.

14

Wat is de reden geweest om het onderzoek uit te besteden aan een onderzoeksbureau? Waarom is er niet voor gekozen om het onderzoek

Het ministerie heeft niet de capaciteit om dergelijk onderzoek te doen.

15

Wordt de mening gedeeld dat de regering berust in de prijsstijgingen, met alle gevolgen van dien voor de kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen?

Er is geen sprake van berusting, maar de huidige periode van een demissionair kabinet en een lopende kabinetsformatie heeft gevolgen voor de voortgang van de Wbk met de daarin opgenomen nieuwe bekostigings-systematiek met elementen die positief doorwerken op prijsbeheersing. Onder de huidige regelgeving betalen de werkgevers en de overheid een belangrijk deel van de hogere kosten voor kinderopvang en beperken daardoor negatieve gevolgen van de prijsstijgingen voor de toegankelijkheid van de kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen.

16

Welke subsidies zijn weggevallen of zullen wegvallen, welk bedrag is hier in totaal mee gemoeid en welk bedrag is dit per kindplaats?

In de huidige regelgeving zijn er verschillende subsidiestromen in de kinderopvang in verband met de drie soorten plaatsen in de kinderopvang: gesubsidieerde plaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen. Gemeentelijke subsidies kunnen ondermeer betrekking hebben op de exploitatie, op huisvesting en op gesubsidieerde plaatsen voor bepaalde doelgroepen. Gemeenten kunnen subsidies voor exploitatie en huisvesting intrekken. Ook kunnen subsidieplaatsen voor werkende ouders worden beperkt, met een verwijzing naar de mogelijkheid om een bedrijfsplaats te verkrijgen. Verder lopen in aanloop naar de Wbk de subsidies af in het kader van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. Om te onderzoeken welk bedrag gemoeid zou zijn met het vervallen van gemeentelijke subsidies zouden gemeenten gedetailleerd bevraagd moeten worden, rekening houdend met de verscheidenheid van subsidievormen, de veelheid van subsidievertrekkers, en de soms ondoorzichtige verslaglegging. Het is onzeker of dat uiteindelijk de gevraagde informatie zou opleveren. Als grove indicatie kan gelden de bijdrage van de overheid ten behoeve van overhead en onbezette plaatsen van € 27 mln. in 2001 (SGB0: Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 2001). Onder de Wbk vervalt het systeem van drie soorten plaatsen en de daarmee samenhangende gemeentelijke subsidies.

17

Wordt enige compensatiemaatregel voorbereid, dan wel geboden om deze exorbitante prijsstijgingen op te vangen?

Er wordt geen compensatiemaatregel voorbereid. De huidige regelgeving biedt al belangrijke compensatie. Bij gesubsidieerde plaatsen en bij een belangrijk deel van de bedrijfsplaatsen betalen de ouders op grond van de adviestabel van het ministerie. In de adviestabel is de ouderbijdrage alleen gerelateerd aan het gezinsinkomen en niet aan de feitelijke prijs(stijging). Bij het vaststellen van de adviestabel *ga ik* bij de lagere en middeninkomens voor de prijsontwikkeling uit van de algemene prijsindex en niet van de (veel hogere) gemiddelde prijsstijging in de kinderopvang.

Ouders kunnen daarnaast een beroep doen op buitengewone lastenaftrek (BLA); dat geldt in het bijzonder voor de particuliere plaatsen. Werkgevers kunnen een beroep doen op de afdrachtvermindering kinderopvang

(WVA). Bij beide fiscale regelingen vormen de werkelijke kosten het uitgangspunt.

18

Welke aanpassingen in de Arbeidsomstandighedenwet hebben geleid tot hogere kosten?

De laatste wijziging van regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden met gevolgen voor de kinderopvangsector betrof de vaststelling van de beleidsregel fysieke belasting in de kinderdagverblijven die op 23 juli 2000 in werking trad voor nieuwe kinderdagverblijven en per 1 januari 2004 voor destijds bestaande kinderdagverblijven.

Er is een Arbeidsomstandighedenconvenant kinderopvang (en peuterspeelzalen). Aan de hierop gebaseerde eisen moet per 1 januari 2004 zijn voldaan. Er kan geen eenduidig verband worden gelegd tussen een eis op het gebied van arbeidsomstandigheden en de kosten die het met zich meebrengt om aan die eis te voldoen. Er zijn namelijk verschillende manieren om aan de eis te voldoen (bijvoorbeeld aanpassen werkwijze of aanschaffen ergonomisch verantwoord meubilair) en daarmee verschillen in kosten. Tegenover de moeilijk te kwantificeren kosten staan ook baten in de zin van vermindering ziekteverzuim en vermindering toetreding tot de WAO.

19

Hoe groot is het deel van de ondernemingen dat nog bezig is een inhaalslag te maken om de vraagprijzen af te stemmen op de kostprijzen?

In het oorzakenonderzoek (blz. 6) noemt 9% van de ondernemingen deze inhaalslag samen met het wegwerken van negatieve vermogenspositie als één van de oorzaken voor de prijsstijgingen.

20

Hoe groot is het percentage ondernemingen met een negatieve vermogenspositie?

Er is geen actuele en betrouwbare opgave van het aantal ondernemingen met een negatieve vermogenspositie. Hiernaar wordt wel onderzoek gedaan. De resultaten hiervan worden in juni 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. Er zijn wel gegevens van het CBS (tot en met 2000) en een beperkt onderzoek van de brancheorganisatie MO Groep en het Waarborgfonds Kinderopvang (over 2001) over het gemiddelde exploitatiesaldo in procenten van de omzet. Dit betreft: 1997 2,25%, 1998 1,30%, 1999 1,73%, 2000 1,39% en 2001 0,40%. Deze lage percentages vormen een indicatie dat de vermogenspositie van kinderopvangaanbieders gemiddeld niet sterk is.

21

Welk deel van de prijsstijgingen (percentage) wordt veroorzaakt door (het vooruitlopen op) de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang?

Dit valt niet direct uit het onderzoek af te leiden. Wel blijkt uit het oorzakenonderzoek dat 8% van de ondernemingen de verwachte toename van de administratiekosten in het kader van de nieuw te vormen Wbk noemt als één van de oorzaken voor de prijsstijgingen. De in het onderzoek genoemde oorzaken «terugtrekken gemeentelijke exploitatie subsidie» (9% van de ondernemingen) en «terugtrekken gemeentelijke kindplaatssubsidie» (9% van de ondernemingen) duiden ook op anticipatie op de Wbk.