

Vergaderjaar 2005–2006

28 447

Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang)

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2006

1. Inleiding

Hiermee bied ik u aan de verantwoording en de evaluatie van de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang 1996–2003 (verder: Rkb).

In het kader van een transparante bedrijfsvoering bied ik u met deze evaluatie inzicht in het doel, de resultaten en de rechtmatigheid van de uitgaven door het Rijk gedaan tussen 1996 en 2003 in het kader van deze Regeling. Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van interne subsidie- en verantwoordingsinformatie en van extern uitgevoerde monitoring van de ontwikkeling van het aantal kinderopvangplaatsen.

Achtereenvolgens geef ik kort uitleg over het doel van de Rkb, een omschrijving van de regeling en de belangrijkste voorwaarden, de doeltreffendheid van de uitkering gevolgd door een uiteenzetting over de vaststelling en over de rechtmatige inzet van de middelen.

2. Doel van de Rkb

Het doel van deze regeling was het door gemeenten laten realiseren van 82 140 extra kinderopvangplaatsen tussen 1996 en 2003. Dit betekende een verdubbeling van de op dat moment bestaande kinderopvangcapaciteit in Nederland.

Voldoende aanbod van kinderopvangplaatsen is een belangrijke voorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast is voldoende aanbod van kinderopvangcapaciteit een voorwaarde voor een goede marktwerking en daarmee voor een soepele invoering en werking van de Wet kinderopvang.

De Rkb was een specifieke uitkering, hangende onder de Welzijnswet 1994 en het daaronder vigerende Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid. Het onderwerp kinderopvang viel tot 1 januari 2005 onder de Welzijnswet. De gemeenten waren tot aan de invoering van de Wet kinderopvang verant-

woordelijk voor het kinderopvangbeleid en hebben derhalve de Regeling uitgevoerd. In de zomer van 2002, bij de formatie van het kabinet Balkenende I, is het dossier kinderopvang en daarmee ook de Rkb onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gekomen.

3. Omschrijving van de regeling

Omdat het aanbod van buitenschoolse opvang achterliep op het aanbod van hele dagopvang, was de Rkb was bij de invoering eind 1996 in eerste instantie alleen bedoeld als een stimuleringsregeling voor de buitenschoolse opvang. Eind 1998 is de regeling uitgebreid met de hele dagopvang (opvang voor 0–4 jarigen). Hierdoor kent de regeling in feite twee startmomenten: 31-12-1996 en 31-12-1998.

Het doel was dat gemeenten tussen deze startmomenten en het eind van de regeling zo veel mogelijk kinderopvangplaatsen zouden uitbreiden. Het per gemeente toegekende aantal uit te breiden kinderopvangplaatsen stond bekend als de taakstelling.

Voor elke uitgebreide opvangplaats ontving de gemeente een bedrag. Dit bedrag maal het aantal toegekende opvangplaatsen vormde de totale uitkering aan de gemeente. Deze uitkering is conform het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid 100% bevoorschot. Dit wijkt af van de bevoorschotting tot 80% wat in de regel bij SZW-subsidies van toepassing is.

Over de toegekende Rkb-middelen hebben de gemeenten inmiddels verantwoording afgelegd aan het Rijk. De uitkering werd op outputbasis verstrekt. Dit betekent dat de uitkering niet is vastgesteld op basis van werkelijk gemaakte kosten, maar door aan te tonen dat de taakstelling aan uit te breiden opvangplaatsen daadwerkelijk is gerealiseerd. Iedere opvangplaats die niet of minder is gerealiseerd dan de taakstelling, maar wel volledig is bevoorschot, is teruggevorderd.

Deeluitkeringen

Het bedrag per opvangplaats is gedurende de looptijd van de Rkb een aantal malen verhoogd als gevolg van indexeringen, maar ook als gevolg van verschillende extra uitkeringen die op verzoek van uw Kamer zijn toegekend.

Uiteindelijk zijn er bij de Rkb zes deeluitkeringen te onderscheiden. Deze verschillende uitkeringen hebben allemaal hun eigen relevante meetmomenten die van belang zijn voor de verantwoording en vaststelling van de toegekende middelen. Het zijn:

- de extra bijdrage BSO 1997/98, uitkering maximaal € 1649;
- de bonusuitkering 2001 versnelde uitbreiding, uitkering € 1942;
- de gewone uitkering tot en met 2002, uitkering € 5866;
- de gewone uitkering tot en met 2003, uitkering € 5939;
- de instandhoudingsbijdrage 2003, uitkering € 1768 en
- de extra taakstelling voor 2003, uitkering € 1841.

Deze laatste mocht op aanvraag nog in 2004 worden afgerond; hier stond geen extra subsidie tegenover. Zie voor een uitgebreide omschrijving van deze deeluitkeringen, de bedragen per uitkering en de geldende voorwaarden en meetmomenten bijlage 1¹ (bijgevoegd).

Behalve door indexeringen en de verschillende deeluitkeringen, is de hoogte van de uitkering ook nog op andere wijzen beïnvloed. Zo is vastgesteld dat opvangplaatsen met een verruimde openstelling, die meer dan een standaard aantal uren opvang op jaarbasis bieden, meer «waard» zijn. Zo telt een buitenschoolse opvangplaats (BSO) van meer dan 1650 uur op jaarbasis voor 1,2 plaatsen mee voor de taakstelling van een gemeente. Terwijl een BSO-plaats met tussen de 1 050 en 1 650 uur opvang gewoon

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor één plaats telt. En een opvangplaats voor 0–4 jarigen die op jaarbasis tussen de 3240 en 6120 uur opvang biedt, mag voor 1,5 plaats worden meegeteld, in plaats van een «standaard» opvangplaats tussen de 2160 en 2850 uur, welke voor één plaats meetelt.

Om te voorkomen dat door de extra factor per opvangplaats het aantal daadwerkelijke uitbreidingen zou afnemen, heeft uw Kamer in 1999 besloten om middelen voor 1100 extra opvangplaatsen beschikbaar te stellen. Deze zijn gelijktijdig met een herverdelingsronde toegekend in 2000 (taakstelling voor en na de herverdelingsronde).

Tevens zijn er door uw Kamer extra middelen beschikbaar gesteld voor toegenomen kosten voor inspectie en toezicht. Logischerwijs leidt uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit tot meer gebruik van het aantal uren toezicht door gemeenten en/of GGD-en. Om te voorkomen dat het aantal uren inspectie dat gemeenten inkochten bij de GGD, zou achterlopen bij de toenemende kinderopvangcapaciteit, is besloten hiervoor een uniform bedrag per kindplaats beschikbaar te stellen. Dit bedrag (€ 71,59 per opvangplaats) is op lumpsum basis uitgekeerd, op basis van de taakstelling. Dat wil zeggen dat dit bedrag níet wordt teruggevorderd, ook al zijn niet alle opvangplaatsen uit de taakstelling gerealiseerd.

Voldoen aan de eisen

Zowel het voldoen aan de extra uren voor de verruimde openstelling, als de taakstelling per gemeente vóór en na de herverdelingsronde, waren beiden van belang bij de verantwoording van de middelen. Een opvangplaats door de gemeente gerealiseerd, telde tenslotte alleen mee als aan alle voorwaarden van de Rkb is voldaan.

Een andere voor de hand liggende voorwaarde is dat alleen die opvangplaatsen in aanmerking voor een uitkering komen, die voldoen aan het toenmalig vigerende Tijdelijk besluit kwaliteitscriteria kinderopvang. Dat betekende dat de uitgebreide opvangplaatsen wel een vergunning of een daaraan gelijkgestelde verklaring door de gemeente moesten hebben. Het bereiken van het doel van een versnelde uitbreiding zou natuurlijk niet mogen betekenen dat dit ten koste zou gaan van de kwaliteit van de kinderopvang.

Een ander belangrijke voorwaarde was dat er tussen de gemeente en de kinderopvangorganisatie die de uitbreiding heeft gerealiseerd een subsidierelatie bestond, dan wel dat er een overeenkomst was gesloten. Alleen door het aantonen van deze financiële relatie kon de gemeente laten zien dat de bevoorschotte middelen daadwerkelijk waren gebruikt voor de uitbreidingsopdracht. Het aandeel of de wijze van inzet van deze middelen was minder van belang, gezien de outputbasis van de uitkering. Waar de ene gemeente alles in nieuwbouw en daarmee hoge aanloopkosten heeft geïnvesteerd, heeft een ander bijvoorbeeld prestatiecontracten met de sector afgesloten. Doordat het Rijk zich niet heeft bemoeid met hóe de middelen precies ingezet moesten worden, hadden de gemeenten de noodzakelijke ruimte en flexibiliteit om in zo'n korte periode op basis van hun specifieke lokale situatie de gewenste snelle uitbreiding van de capaciteit te realiseren.

Tot slot was het aantonen van de daadwerkelijke toename van het aantal opvangplaatsen in een gemeente, ten opzichte van de nulmeting(en) uiteraard ook een noodzakelijke voorwaarde om te voldoen aan de Rkb-voorwaarden.

De Rkb liep, met uitzondering van de Verlenging van de extra taakstelling 2003, af op 31 december 2003. Vanaf dat moment moesten gemeenten aantonen dat zij hun taakstelling tussen 1996 en 2003 hadden gereali-

seerd. Hiermee legden zij dus verantwoording af over de hele uitkeringsperiode. Dit vaststellingsproces komt in paragraaf 5 aan de orde.

4. Doeltreffendheid

Uiteraard is de voortgang van de uitbreiding de afgelopen jaren actief gevolgd. Ook voorafgaand aan de uitkeringsperiode van de Rkb is het aanbod van de kinderopvangcapaciteit in Nederland gemonitord. Vanaf het eind van de jaren 80 in de 20e eeuw heeft het onderzoeksbureau van de VNG, het SGBO, jaarlijks de kinderopvangcapaciteit bijgehouden. Tussen 1999 en 2004 is de ontwikkeling van het aanbod geïnventariseerd in opdracht van het Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang en jaarlijks aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 28 447, nr. 107).

Uit deze uitbreidingsmonitors is gebleken dat gedurende de looptijd van de Rkb er landelijk 112 848 kindplaatsen zijn bijgekomen: van 93 866 bij de nulmeting in 1996/1998 tot 206 714 kindplaatsen in 2004.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde aantallen opvangplaatsen gedurende de looptijd van de Rkb.

Soort opvang	0-meting	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Hele dagopvang	66 380	71 238	79 298	93 345	107 211	114 150	124 386
Buiten schoolse opvang	19 278	32 438	37 642	49 458	54 995	61 586	74 125
Gastouder opvang	8 208	8 775	9 252	11 387	10 447	9 552	8 203
Totaal	93 866	112 451	126 192	154 190	172 653	185 287	206 714

* Opgenomen ivm Verlenging van de extra taakstelling (uit: Het aanbod van kinderopvang per eind 2004, Eindrapport, Research voor Beleid)

Met dit aanbod aan capaciteit werden vlak voor invoering van de Wet kinderopvang ruim 340 000 kinderen opgevangen, door bijna 1300 organisaties in ruim 4000 vestigingen.

Het oorspronkelijke doel van de Rkb was het realiseren 82 140 nieuwe kinderopvangplaatsen. Dit doel is ruimschoots bereikt.

5. Vaststellen van de uitkering Rkb

Op 27 januari 2004 is de Regeling verantwoordingsformulieren Rkb gepubliceerd in de staatscourant (nr. 19). Deze Regeling vormt de wettelijke basis waarop de vaststelling van de Rkb kon worden uitgevoerd. Met de publicatie van deze regeling kwamen de verantwoordingsdocumenten, het controle- en rapportageprotocol en de standaard accountantsverklaring, ter beschikking van de gemeenten.

Tegelijkertijd is er op het gemeenteloket van SZW, een rekentool gepubliceerd. Door het invullen van deze elektronische rekentool konden gemeenten zicht krijgen op de definitieve hoogte van hun rechtmatige uitkering. De rekentool maakte inzichtelijk óf en zo ja hoeveel, men moest terugbetalen aan het Rijk. Een en ander uiteraard wel onder de voorwaarde dat een goedkeurende accountantsverklaring kon worden overlegd.

Op basis van het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid hebben gemeenten maximaal 10 maanden de tijd om na afloop van een regeling, hun uitkering te verantwoorden. Aangezien de Rkb expireerde op 31 december 2003, moesten de gemeenten uiterlijk 1 november 2004 hun verantwoordingsdocumenten indienen. Vervolgens heeft de Minister, conform hetzelfde Bekostigingsbesluit, maximaal zes maanden de tijd om de uitkering vast te stellen.

Deze termijn wijkt af van de SZW-regelgeving, waarin de Minister een jaar de tijd heeft om het vaststellingsproces af te ronden.

Op de uiterlijke indieningsdatum van 1 november 2004 was slechts een derde van de verantwoordingsdocumenten door het departement ontvangen. Na een rappelbrief van 3 november 2004 was eind december iets minder dan 80% ontvangen.

Intern is vervolgens het besluit genomen om de vaststelling in fases te gaan uitvoeren, waardoor ook de late indieners in een latere fase alsnog meegenomen konden worden.

Overweging hierbij was dat het verantwoorden van de Rkb voor gemeenten een complexe aangelegenheid is geweest, gezien de verschillende deelluitkeringen, de twee nulmomenten en de lange periode waarop de uitkering betrekking had. Daarnaast werden gemeenten geacht een keuze te maken over de wijze van berekenen van deelluitkeringen voor recent samengevoegde gemeenten. Dit had invloed op de hoogte van de definitieve uitkering. Deze samengevoegde gemeenten zijn allen vastgehouden tot aan de laatste fase van het vaststellingsproces, zodat eenvoudige situaties eerst vastgesteld konden worden.

Ondanks de uitgebreide toelichting bij de verantwoordingsdocumenten, bleek het invullen van het verantwoordingsformulier voor gemeenten tijdrovender dan gedacht. Ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben waar mogelijk gemeenten geholpen met de verantwoordingsprocedure.

Gezien bovenstaande leek het te strikt vasthouden aan de wettelijke indieningstermijn niet te rijmen met het uitgangspunt van behoorlijk bestuur. Het strikt vasthouden aan deze wettelijke termijn zou hebben betekend dat bij ruim tweederde van de gemeenten de vaststelling amts-halve zou zijn gebeurd. Dit zou bij gebrek aan verantwoordingsdocumenten geleid hebben tot vaststellingen die bijna 100% lager zouden zijn geweest. Dit had het risico van onevenredig veel bezwaarschriften in zich.

Door de gefaseerde aanpak van het vaststellingsproces was het mogelijk om ook late indieners nog in behandeling te nemen. Uiteindelijk is ieder, ook te laat, ingediend verantwoordingsdocument in behandeling genomen.

De late indiening door gemeenten had ook consequenties voor het vaststellingsproces. Daarbij moet opgemerkt worden dat feitelijk de VWS-termijn (de wettelijke termijn conform het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid) van een half jaar niet geschikt is voor een complexe regeling als de Rkb, die een periode van meer dan zeven jaar betrof.

Tevens heeft het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ervoor gekozen dat gemeenten gelijktijdig met de vaststelling over de periode 1996–2003, op basis van de verantwoordingsdocumenten ook zijn bevoorschot voor zover zij deelnamen aan de Verlenging van de extra taakstelling 2003, in 2004. Dit leidde tot lagere administratieve lasten voor gemeenten, maar gelijktijdig voor een hoger risico op overschrijding van de beschikbare vaststellingstermijn van zes maanden voor het departement.

6. Rechtmatige inzet van middelen

Bij de beoordeling van een rechtmatige inzet van middelen door het Rijk vormen «tijdigheid» en «zorgvuldigheid» twee belangrijke criteria.

Tijdigheid

De auditdienst heeft vanaf 2005 het aspect van de tijdigheid actief betrokken bij de beoordeling van het jaarverslag SZW, mede als gevolg van het handhaven van de regelgeving op dit onderdeel door de Algemene Rekenkamer, als formeel rechtmatigheidsaspect. Zoals hierboven aangegeven heeft het complexe vaststellingsproces van de Rkb in combinatie met de afwijkende vaststellingstermijn die ter beschikking stond (zes maanden in plaats van één jaar) bijgedragen aan het overschrijden van het tijdigheidsaspect bij dit vaststellingsproces. Gezien de omvang van de totale uitkering (meer dan € 628 mln) hebben alle 500 verantwoordingsdocumenten een uitgebreid en arbeidsintensief vaststellingsproces doorlopen.

Hieronder volgt een overzicht van de termijnen waarbinnen de beschikkingen zijn vastgesteld:

Aantal maanden	Aantal vastgestelde beschikkingen
< zes maanden (VWS-termijn)	331
< 12 maanden (SZW-termijn)	157
> 12 maanden	12
Totaal	500

Als de termijn van de vigerende SZW-regelgeving van toepassing was geweest op dit afrekentraject, dan was ruim 97% van de beschikkingen (488 van de 500) tijdig vastgesteld.

Zorgvuldigheid

Een andere belangrijke oorzaak van het overschrijden van het tijdigheidsaspect is veroorzaakt doordat de vaststelling van de Rkb op de meest zorgvuldige manier heeft plaatsgevonden. Zo is veel aandacht besteed aan de te houden reviews door de auditdienst en aan de consequenties en uitkomsten van het reviewbeleid.

In eerste instantie zijn er 25 reviews gehouden. Deze zijn in een later stadium nog uitgebreid met een aantal extra reviews en controles.

De uitkomsten van de reviews waren niet meteen bemoedigend. In eerste instantie kon slechts bij één accountantskantoor worden geconstateerd dat de controle voldeed aan de gestelde eisen. Gelukkig had wel de meerderheid van gemeenten bij dit accountantskantoor de controle hadden ondergebracht. Op basis van die reviewresultaten zijn in eerste instantie alleen die gemeenten vastgesteld die hun controle door dit accountantskantoor hadden laten uitvoeren. De beschikkingen van de overige gemeenten zijn aangehouden.

Vervolgens zijn na enkele aanvullende werkzaamheden ook de andere betrokken accountantskantoren «vrijgegeven» voor vaststelling, op één na. De betrokken gemeenten hebben een brief ontvangen met de aankondiging dat de vaststellingstermijn met vier maanden werd opgeschort. Uiteindelijk is na de zomer van 2005 duidelijk geworden dat ook deze gemeenten (op zeven stuks na) konden worden vastgesteld. Vier van hen hebben uiteindelijk een nieuwe verantwoording (inclusief nieuwe accountantsverklaring) ingediend, welke ten tijde van dit schrijven nog aan een review onderworpen waren.

Omvang ingezette middelen

De zorgvuldige vaststellingsprocedure heeft, begin 2006, uiteindelijk geleid tot een invordering van € 34 miljoen bij gemeenten op een totaal subsidiebedrag van € 628 miljoen. Dit is ruim 5% van het subsidiebedrag.

Bezwaarschriften

Begin januari 2006 zijn eenentwintig bezwaarschriften met betrekking tot de vaststelling van de Rkb ontvangen.

- Hiervan zijn er negen ongegrond verklaard. Eén gemeente heeft aangekondigd deze beslissing aan te vechten.
- Bij negen gemeenten is de bezwaarprocedure opgeschort, omdat is besloten tot het nemen van een nieuwe primaire beschikking. In drie gevallen is hiertoe besloten doordat de vaststelling op verkeerde gegevens was gebaseerd als gevolg van technische fouten (zoals scanfouten in het verwerkingsproces). Bij de overige zes kon overtuigend door de gemeente worden aangetoond, gestaafd met een extra accountantsverklaring, dat de oorspronkelijke ingediende aantallen opvangplaatsen onjuist waren.
- De resterende drie bezwaarschriften zijn nog in behandeling.

7. Conclusie

In de periode tussen 1996 en 2003/2004 is er door alle gemeenten in Nederland en door de kinderopvangsector enorm veel werk verzet. De doelstelling om in deze periode de bestaande kinderopvangcapaciteit met ruim 82 000 opvangplaatsen uit te breiden is ruimschoots gehaald. Dit heeft het Rijk bijna € 600 miljoen gekost.

Hierin zijn niet begrepen de kosten die de sector en gemeenten bij deze operatie hebben gemaakt. Ook de uitvoeringslasten voor het Rijk zijn hierin niet opgenomen, echter een specifieke uitkering van een dergelijke omvang verdient een zorgvuldig vaststellingsproces.

De complexiteit van de regeling, gecombineerd met de duur van de regeling, heeft helaas geleid tot het niet halen van het tijdigheidaspect, als onderdeel van de rechtmatigheid, bij de vaststelling.

Ik zie de afronding en vaststelling van deze uitbreidingsoperatie dan ook als een voorbeeld, waaruit blijkt dat de omslag van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde markt voor de kinderopvang, zal helpen om te voorkomen dat dit soort complexe afrekenprocessen in de toekomst nog nodig zullen zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus