

De staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

|  |                |                |                 |
|--|----------------|----------------|-----------------|
| Bijlagen                               | Uw kenmerk     | Ons kenmerk    | Datum           |
| Inlichtingen bij<br>G.A. van Nijendaal | DJB/PJB-993207 | Rfv/1999079288 | 2 augustus 1999 |
| Onderwerp                              |                | Doorkiesnummer |                 |
| Stimulering kinderopvang               |                | 070-3027232    |                 |

## 1. Inleiding

In de brief van 19 juli 1999 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over de specifieke uitkering aan gemeenten voor uitbreiding van de kinderopvang. De contouren van de specifieke uitkering staan beschreven in de Beleidsnota kinderopvang.[\[1\]](#) De nota geeft de contouren weer voor de stimulering van de kinderopvang/buitenschoolse opvang, zowel de stimuleringsregeling voor gemeenten als de fiscale aspecten. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de korte termijn (1999-2002) en de langere termijn (na 2003). De aangekondigde stimuleringsmaatregel dient nog in 1999 tot uitvoering te komen.

### *Samenvatting*

Het gaat om een tijdelijke maatregel ter stimulering van de uitbreiding van het aantal kinderopvang/buitenschoolse opvang. Over wijze van bekostiging na de stimuleringsperiode in 2002 bestaat op dit moment nog geen definitieve zekerheid. Naast een overheveling van de middelen naar het gemeentefonds wordt de mogelijkheid van een fiscale oplossing niet uitgesloten.

Om herverdeelp Problemen bij de overheveling naar het gemeentefonds na 2002 te voorkomen is de bijdrageregeling gebaseerd op verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds. Aangesloten wordt bij de verdeelsystematiek van de Tijdelijke stimuleringsregeling buitenschoolse opvang. Deze maatstaven zijn jongeren 0-20 jaar (80% van het beschikbare budget), huishoudens met een laag inkomen (10%), aantallen minderheden (10%). Gemeenten zijn echter vrij al dan niet van dit aanbod gebruik te maken. Niet gebruikte budgetten zullen bij voorrang onder de grotere steden worden verdeeld.

De Raad stemt in met de instelling van een specifieke uitkering ter stimulering van de kinderopvang. Bij de verdeling constateert de Raad dat er feitelijk onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke verschillen in behoefte aan uitbreiding van kinderopvang/buitenschoolse opvang. Voor de stimuleringsperiode is dat euvel niet onoverkomelijk omdat de verdeling uiteindelijk wordt bepaald door de concrete vraag. Voor de structurele verdeling bepleit de Raad een nader onderzoek dat een goed inzicht geeft in de daadwerkelijke verdeling van de

kosten van kinderopvang/buitenschoolse opvang. Daarbij is de daadwerkelijke verdeling op basis van de stimuleringsmaatregel een belangrijk gegeven.

Verder merkt de Raad op dat de maatregel in een te laat stadium aan gemeenten kenbaar is gemaakt en dat de regeling daar rekening mee dient te houden. Ook wijst hij erop, dat het in het belang van het welslagen van de stimuleringsbeleid is, dat gemeenten tijdig zekerheid wordt geboden over de bekostiging van de kinderopvang na 2002. De Raad is verder voorstander van een eenduidige structuur, zowel qua regelgeving als bekostiging, voor alle kinderopvang/buitenschoolse opvang.

## **2.**

### **Hoofdpijnen van de stimuleringsregeling**

De stimuleringsregeling sluit aan bij het stimuleringsbeleid voor kinderopvang van het Rijk zoals dat vanaf 1990 vorm heeft gekregen. Dat houdt in het stimuleren via een specifieke uitkering op basis van artikel 19 van de Welzijnswet. De subsidieregeling heeft de vorm van een meerjarige lumpsum uitkering. De systematiek bestaat eruit dat gemeenten op basis van objectieve maatstaven een bepaald maximum aan trekkingsrechten hebben op grond waarvan zij aanvragen kunnen indienen voor de uitbreiding van kinderopvangplaatsen.

- Om herverdeelp Problemen bij de overheveling naar het gemeentefonds na 2002 te voorkomen is de subsidieregeling gebaseerd op verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds. Aangesloten wordt bij de verdeelsystematiek van de Tijdelijke stimuleringsregeling buitenschoolse opvang. Deze maatstaven zijn jongeren 0-20 jaar (80% van het beschikbare budget), huishoudens met een laag inkomen (10%), aantallen minderheden (10%). Op deze manier wordt ook rekening gehouden met de positie van grotere steden;
- Met de gemeenten worden capaciteitsafspraken gemaakt;
- De subsidieregeling kan eventueel rekening houden met het feit dat voor uitbreiding bepalende factoren tussen gemeenten kunnen variëren;
- De regeling gaat uit van een meerjarige uitkering met een afrekening per ultimo 2002;
- De tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang wordt betrokken bij en indien mogelijk geïntegreerd in de nieuwe subsidieregeling;
- De situatie eind 2000 blijft een ijkpunt voor de realisatie van eerder toegekende buitenschoolse opvangcapaciteit. Dit kan tot een herverdeling van middelen leiden;
- In de jaren 1999-2002 mogen de middelen worden ingezet voor het opbouwen van infrastructuur en/of voor de inkoop van opvang in inmiddels gerealiseerde capaciteit.

De capaciteitsuitbreiding gaat naar verwachting gepaard met een aanzienlijke investeringsopgave. Aan gemeenten wordt de mogelijkheid geboden om ten laste van de specifieke uitkering ook investeringen te doen. Daarnaast zijn middelen nodig voor ondersteuning van gemeenten en instellingen bij de planning en uitvoering van de capaciteitsuitbreiding. Bezien wordt of de kosten van toezicht moeten worden gefinancierd vanuit de specifieke uitkering aan de gemeenten.

## **3.**

### **Commentaar**

### *Bekostigingswijze*

Ter stimulering van de uitbreiding van de kinderopvang/buitenschoolse opvang is gekozen voor een specifieke uitkering. Dit in aanvulling op de middelen voor kinderopvang die sinds 1996 aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. De stimuleringsmaatregel is bedoeld om gemeenten aan te zetten tot het realiseren van zoveel mogelijke extra kinderopvangplaatsen. Naar zijn aard is een stimuleringsmaatregel niet passend binnen het gemeentefonds. De keuze voor een specifieke uitkering is mede ingegeven door het feit dat op deze wijze de besteding van de middelen voor de uitbreiding kinderopvang/buitenschoolse opvang is veilig gesteld. Daarbij zijn de kosten voor de uitbreiding ook nog niet uitgekristalliseerd. Binnen de beleidsdoelstelling bestaat een redelijke mate van bestedingsvrijheid. Naast de exploitatielasten vallen ook de investeringsuitgaven en, naar de Raad aanneemt, de kosten voor ondersteuning van gemeenten bij de planning en uitvoering van de capaciteitsuitbreiding onder de stimuleringsbijdrage. De Raad kan instemmen met de instelling van een specifieke uitkering ter stimulering van de kinderopvang.

### *Uitwerking*

De regeling stelt gemeenten in staat kinderopvangplaatsen te realiseren tot een geobjectiveerd maximumbudget gerelateerd aan verdeelcriteria van het gemeentefonds. De gemeenten zijn echter vrij om te bepalen in hoeverre zij van dit aanbod gebruik willen maken. De beoogde stimuleringsmaatregel sluit qua verdeling aan bij de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang. De toedeling van middelen is daarmee een andere dan de verdeling van de middelen voor kinderopvang zoals bij overheveling naar het gemeentefonds is gerealiseerd. Dit veronderstelt impliciet dat de feitelijke behoefte aan uitbreiding van kinderopvang anders is dan op grond van de thans voorgestelde verdeling mogelijk wordt gemaakt.

Het maximum aantal gerealiseerde opvangplaatsen waarvoor een gemeente in aanmerking kan komen, is bepaald op basis van objectieve criteria van het gemeentefonds.

- a. Jongeren van 0-20 jaar (80%). Dit is de maatstaf die het beste aansluit bij de leeftijdscategorie van de kinderen die opgevangen worden in de buitenschoolse opvang.
- b. Laag inkomen (10%). Gemeenten worden zo uitgenodigd te stimuleren dat ook deze doelgroepen kunnen gebruik maken van buitenschoolse opvang.
- c. Minderheden (10%). Daarmee wordt aangegeven dat de buitenschoolse opvang een rol kan spelen in de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De Raad stelt vast dat de motivering voor de criteria deels is gebaseerd op de veronderstelde kosten die gemeenten maken bij het realiseren van kinderopvangplaatsen en deels op normatieve beleidswensen. Voor de kosten geldt dat deze worden bepaald door zowel de prijs als de hoeveelheid. Met de maatstaf 0-20 jarigen wordt een globaal verband gelegd tussen de omvang van de doelgroep en de behoefte aan uitbreiding van kinderopvang. De motivering voor laag inkomen is gebaseerd op de kosten. Gemeenten met veel inwoners met lage inkomens kunnen minder ouderlijke bijdragen vragen. Het criterium minderheden is ingegeven door de meer normatieve gedachte dat de buitenschoolse opvang een rol dient te spelen in het achterstandsbeleid. De combinatie van lage inkomens en minderheden draagt bij aan de gewenste extra middelen ten behoeve van de grotere gemeenten.

De beoordeling van de thans gekozen verdeling hangt af van de vraag of er bij de overheveling naar het gemeentefonds wordt uitgegaan van een geobjectiveerde behoefte of van de gerealiseerde (uitbreiding van) opvangplaatsen. Uitgaande van een kenbare objectieve

behoefte zou men nu reeds de structurele verdeling kunnen vaststellen, zowel voor de stimuleringsmaatregel als voor de verdeling via het gemeentefonds. Het enige verschil tussen de stimuleringsperiode en de structurele verdeling in het gemeentefonds is dat gedurende de stimuleringsperiode de gemeenten de beschikbare middelen niet vrij mogen besteden. Herverdeeleffecten tussen de stimulering en de definitieve verdeling zijn in het geval van objectivering minimaal.

Het probleem is echter dat, zoals u in de adviesaanvraag zelf ook aangeeft, er op dit moment onvoldoende objectieve gegevens voorhanden zijn die op voorhand de verschillen in behoefte tussen gemeenten zichtbaar maken. Daarmee is ook aangegeven dat er geen goed antwoord valt te geven op de vraag in welke gemeenten de behoefte aan uitbreiding zich zal manifesteren. De vraag naar kinderopvang houdt naar de mening van de Raad geen gelijke tred met de omvang van de doelgroep. Ook andere factoren, zoals de gezinssamenstelling, de omvang van de wachtlijsten voor kinderopvang, de arbeidsmarktsituatie, het aantal alleenstaande ouders en/of het aantal tweeverdieners met kinderen bepalen de vraag naar kinderopvang. Gedegen onderzoeksgegevens ontbreken echter. De keuze van de maatstaf minderheden is niet zo zeer gebaseerd op kostenverschillen maar meer op de beleidsmatig wenselijk geachte betrokkenheid van de kinderopvang/buitenschoolse opvang met het achterstandsbeleid. Met andere woorden de gemeenten met minderheden worden extra mogelijkheden geboden in het kader van het achterstandenbeleid.

De feitelijke uitbreiding van de kinderopvang zal uiteindelijk afhangen van onder andere de volgende factoren:

- a) het aantal kinderopvangplaatsen dat de gemeente al had vóór het begin van de stimuleringsregeling of heeft voorzien op basis van de reeds bestaande stimuleringsregeling;
- b) de eigen beleidswensen van de gemeente;
- c) het aantal kinderopvangplaatsen dat bedrijven bereid zijn te kopen;
- d) de financiële situatie van de gemeente;
- e) de beschikbare uitbreidingscapaciteit.

De keuze voor te gebruiken maatstaven in de stimuleringsmaatregel motiveert u mede door te stellen dat zo herverdeelproblemen bij overheveling naar het gemeentefonds na 2002 worden voorkomen. De Raad constateert evenwel op grond van het voorgaande dat herverdeeleffecten bij overheveling naar het gemeentefonds onvermijdelijk zullen zijn. Herverdeeleffecten zullen alleen niet ontstaan wanneer de nu gekozen verdeling van de stimuleringsmaatregel exact aansluit op de werkelijke kosten.

In de beleidsnota geeft u zelf echter al aan te verwachten dat niet alle gemeenten van hun rechten zullen gebruik maken. Het niet benutte deel wordt daarna met voorrang verdeeld onder de grotere gemeenten. De Raad meent overigens dat ook andere gemeenten die in bijzondere omstandigheden verkeren ook aanspraak moeten kunnen maken op deze budgetten. De werkelijke verdeling zal niet aansluiten op de objectieve verdeling van de stimuleringsregeling. De herverdeeleffecten bij overheveling naar het gemeentefonds ontstaan bij gemeenten die een extra budget hebben toebedeeld gekregen omdat zij gebruik hebben gemaakt van niet opgeëiste trekkingsrechten van andere gemeenten. Dit kan overigens de animo van gemeenten om gebruik te maken van deze extra middelen beperken, aangezien zij na afloop van de stimuleringsregeling wel de structurele lasten blijven maar de niet de inkomsten. Gemeenten die daarentegen geen of minder gebruik hebben gemaakt van de stimuleringsmaatregel worden gecompenseerd voor kosten die zij niet maken.

Dat de gekozen criteria niet aansluiten bij de behoefte aan uitbreiding van kinderopvang komt in de beleidsnota ook tot uitdrukking in de formulering dat de subsidieregeling eventueel rekening kan houden “met het feit dat voor uitbreiding bepalende factoren tussen gemeenten kunnen variëren”. In de adviesaanvraag geeft u inmiddels te kennen dat u bij nadere beschouwing afziet van het voornemen het verdeelmodel verder te verfijnen. Dit omdat er geen objectieve indicatoren beschikbaar zijn die inzicht geven in de verschillen per gemeente. De Raad onderschrijft die opvatting met die nuance dat daarmee nog niet vaststaat of na afloop van de stimuleringsperiode zal blijken dat de behoefte aan uitbreiding aan kinderopvang zich vooral heeft voorgedaan in gemeenten met bepaalde (specifieke) kenmerken. Naar de mening van de Raad dient dit gegeven dan ook als uitgangspunt bij de overheveling te worden gehanteerd. De Raad meent dat een structurele verdeling van de middelen voor kinderopvang/buitenschoolse opvang gebaseerd dient te worden op een goed inzicht in de daadwerkelijke verdeling van de kosten. Daarvoor is onderzoek noodzakelijk.

Vanuit de optiek van stimulering wordt juist na afloop gezien waar de daadwerkelijke uitbreiding heeft plaatsgevonden. Bij de verdeling van de stimuleringsmaatregel wordt wel al zo goed mogelijk rekening gehouden met te beredeneren verschillen in kosten. Na afloop wordt echter gezien of de kosten voor de kinderopvang zich ook daadwerkelijk zo hebben gemanifesteerd. De verdeling van de stimuleringsmaatregel luistert in dat geval iets minder nauwkeurig. De verdeling op basis van de stimuleringsmaatregel is dan immers niet maatgevend. Naar de mening van de Raad is dit de kern van stimuleringsbeleid.

#### *Overige opmerkingen*

De Raad stelt vast dat de maatregel nog dit jaar inwerking dient te treden. Gemeenten krijgen pas in een vrij laat stadium inzicht in de geboden mogelijkheden. Niet alle gemeenten zal het gegeven zijn op korte termijn met uitvoeringsplannen voor de uitbreiding van kinderopvang/buitenschoolse opvang te komen. De Raad pleit ervoor met dit feit in de regeling rekening te houden.

Voor het welslagen van de stimuleringsmaatregel is het overigens van belang dat er snel zekerheid ontstaat over de bekostiging van kinderopvang na 2002. Er dient een garantie te komen dat de gerealiseerde capaciteit ook na 2002 zonder extra financiële risico's voor de gemeenten gehandhaafd kan worden. Onzekerheid over de toekomstige bekostiging kan belemmerend werken op de gewenste uitbreiding van kinderopvang/buitenschoolse opvang. Ten aanzien van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen is de Raad voorstander van een eenduidige structuur, zowel qua regelgeving als bekostiging, voor alle kinderopvang/buitenschoolse opvang.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter  
drs. M.P.H. van Haeften, secretaris