

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De heer mr. L.F. Asscher
Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Drs. S. Dekker
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

cc. Vaste Kamercommissies voor SZW en OCW

doorkiesnummer
(070) 373 8077

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Uitwerkingsvoorstel VNG
peuterscenario

ons kenmerk
ECSD/N201401173

Datum
12 september 2014

Geachte heren Asscher en Dekker,

In deze brief presenteren wij u ons nadere uitwerkingsvoorstel voor het VNG peuterscenario, dat wij eerder in onze brief van 12 februari 2014 aan u toezonden. In de brief hebben wij u een scenario geschetst met een ontwikkelrecht voor alle peuters van 2,5 – 4 jaar. Met dit scenario wordt een einde gemaakt aan het huidige versnipperde stelsel van voorschoolse voorzieningen, met verschillende financieringsbronnen, verschillende kwaliteitseisen en verschillende toezichtkaders. Binnen de beschikbare rijksmiddelen voor kinderopvang, onderwijsachterstandenbeleid en de decentralisatieuitkering voor peuterspeelzalen zou voldoende financiële ruimte moeten zijn voor uitvoering van ons voorstel. Zodoende kunnen we vanaf 2016 alle peuters in Nederland een goed toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig aanbod geven. Het ontwikkelrecht voor alle peuters is een eerste belangrijke stap in het streven naar een integrale en inclusieve basisvoorziening voor alle 0 tot 12 jarigen. Voor deze 'stip aan de horizon' bestaat een breed draagvlak. Dit blijkt onder andere uit de gezamenlijke brief van de Brancheorganisatie Kinderopvang, de MOgroep, PO-Raad en VNG (16 september 2013)¹

Op 24 maart jl. heeft u per brief op ons scenario gereageerd. Wat betreft het idee van verdere harmonisering van voorschoolse voorzieningen zijn we het met elkaar eens. Maar op het punt van financiering en bestuurlijke verantwoordelijkheid lopen onze opvattingen uiteen. Zoals wij eerder aangaven hebben wij grote bezwaren tegen het gepresenteerde uitwerkingsvoorstel van het Kabinet. Het belangrijkste verschil van inzicht is dat gemeenten inzetten op de **ontwikkeling van alle peuters als voorbereiding op de basisschool**, terwijl het kabinet de kinderopvang als **arbeidsparticipatie-instrument** blijft zien en daarbij onderscheid maakt tussen peuters van werkende ouders en peuters van niet-werkende ouders. Dit zorgt voor een nog meer gesegregeerd voorstel. Bovendien leidt het

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/voorschoolse-voorzieningen/brieven/harmonisatie-voorschoolse-voorzieningen>

voorstel tot hogere kosten voor een deel van de werkende ouders. Voor de peuterspeelzaal betalen ouders slechts een kleine bijdrage terwijl werkende ouders in uw voorstel meer moeten gaan betalen. Dit en het feit dat ouders het toeslagensysteem (willen) vermijden leidt tot vraaguitval in de peuterspeelzalen.

Terwijl we spreken over het gewenste toekomstscenario voor de voorschoolse voorzieningen en kwaliteitsverhoging daarvan, is de actualiteit dat in het hele land kinderdagverblijven en peuterspeelzalen aan het verdwijnen zijn, groepen moeten sluiten of kampen met slechte bezettingscijfers. De belangrijkste oorzaak daarvoor zijn de toenemende kosten van kinderopvang. De situatie in de kinderopvang in Nederland is zorgwekkend en het kan niet anders dan dat dit zijn weerslag heeft op de kwaliteit. Wij zijn van mening dat ons voorstel de negatieve tendens kan keren. We hebben zeker begrip voor de financiële beperkingen in de huidige Kabinetsperiode. Dat betekent dat we in ons voorstel een concessie hebben moeten doen aan de uitwerking van onze toekomstvisie, inclusieve basisvoorzieningen voor opvang en educatie voor alle kinderen van 0 – 12 jaar. Echter, wij menen met het nu volgende aangepaste voorstel voor de peuterleeftijd een, zij het minimale, maar haalbare en belangrijk eerste stap te kunnen zetten in de richting van de gewenste stip op de horizon. In het vervolg van deze brief onderbouwen we het grote belang van goede voorzieningen voor alle jonge kinderen en werken we ons voorstel voor een ontwikkelrecht verder uit.

Visie

De gemeenten zetten in op de optimale ontwikkeling van elk kind. Nederland heeft behoefte aan een overzichtelijk en samenhangend pakket van pedagogische, educatieve en opvangvoorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Voor de peuters bestaat de meest urgente lacune op dat gebied. Dit terwijl de peuterleeftijd bij uitstek de fase is waarin de hersenontwikkeling van jonge kinderen een grote sprong maakt. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de participatie van peuters aan kwalitatief goede voorschoolse voorzieningen een zeer belangrijke bijdrage levert (en ook bijna een garantie geeft) aan een gestroomlijnde ontwikkeling van jonge kinderen (schoolresultaten, maatschappelijke zelfredzaamheid etc.). De noodzaak om meer te investeren in de voorschoolse periode wordt maatschappelijk breed onderschreven. Zo bepleiten de WRR en de SER in recente rapporten meer aandacht en investeringen voor de voorschoolse educatie. Het investeren in jonge kinderen geeft volgens beide raden veel rendement op lange termijn en draagt bij aan een competente en breed-inzetbare beroepsbevolking. Deze investering is niet alleen nodig voor doelgroepkinderen met een vve-indicatie, maar voor alle kinderen. Ook de Europese commissie constateerde onlangs naar aanleiding van een onderzoek in de lidstaten dat er in veel Europese landen een 'gap' in het beleid voor jonge kinderen bestaat. De commissie bereidt een 'framework document' voor, waarin zij pleit voor verbetering van de toegankelijkheid en de kwaliteit van de 'Early Childhood Education'. De commissie benadrukt het belang hiervan vanuit het economisch perspectief, maar ook in relatie tot integratie van bevolkingsgroepen. Het kabinetsvoorstel voor de harmonisatie van de voorschoolse voorzieningen draagt ons inziens onvoldoende bij aan de broodnodige structurele verbetering van de pedagogische infrastructuur voor jonge kinderen. Het houdt de conjunctuurgevoeligheid in stand, zorgt ervoor dat verschillende regimes voor verschillende groepen peuters behouden blijven en de voorzieningen voor sommige groepen peuters (bijvoorbeeld de peuters van niet werkende ouders en die niet behoren tot de vve-doelgroep) slecht toegankelijk blijven. Daarbij kan het gescheiden systeem voor peuters segregatie tussen jonge kinderen in de hand werken. Ook zijn er onvoldoende condities voor een doorlopende ontwikkeling. Vandaar ons pleidooi voor een goed toegankelijk en pedagogisch hoogwaardig aanbod voor alle peuters voor minimaal twee dagdelen in de week.

Uitwerking ontwikkelrecht

In het perspectief van dit voorstel krijgen vanaf 2016 alle peuters tussen de 2,5 en 4 jaar een ontwikkelrecht van twee dagdelen per week. Vanuit het Onderwijsachterstandenbeleid krijgen alle peuters met een vve-indicatie twee dagdelen per week extra. Voor het realiseren van dit ontwikkelrecht zijn de volgende elementen van belang:

1. Het ontwikkelrecht omvat twee dagdelen voor alle peuters tussen de 2,5 en 4 jaar, met een aanvulling van twee dagdelen voor de doelgroep van voorschoolse en vroegschoolse educatie
2. Het aanbod voor peuters is pedagogisch en educatief kwalitatief hoogwaardig
3. Er komt een wettelijke zorgverantwoordelijkheid voor gemeenten en ruimte voor lokaal maatwerk
4. Er komt een simpele en transparante uitvoeringsregeling
5. De kosten van dit ontwikkelrecht moeten duurzaam gedekt worden
6. Gemeenten hebben de regieverantwoordelijkheid voor een sluitend opvangaanbod voor kinderen van ouders die arbeid en zorg moeten combineren

Hieronder volgt een nadere toelichting op deze elementen:

1. Ontwikkelrecht van twee en vier dagdelen

In dit voorstel krijgen vanaf 2016 alle peuters tussen de 2,5 en 4 jaar een ontwikkelrecht van twee dagdelen per week, met een aanvulling van twee dagdelen voor de doelgroep van vve. In feite is het ontwikkelrecht voor peuters met een vve-indicatie al vastgelegd in artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs. vve-doelgroepeuters met een risico op een taalachterstand in het basisonderwijs hebben recht op vier dagdelen voorschoolse educatie per week. De zorgverantwoordelijkheid voor het aanbod en de kwaliteit voor die voorschoolse educatie is bij de gemeente belegd. Hierin verandert ons voorstel niets. We pleiten in ons voorstel om deze verantwoordelijkheid te verbreden tot een ontwikkelrecht van minimaal twee dagdelen voor alle peuters.

2. Kwaliteit aanbod

In dit voorstel richten we ons op minimaal het wettelijke kwaliteitsniveau dat nu geldt voor vve. Op de lange termijn streven we naar een verdere verhoging van de kwaliteit. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van de succesfactoren in de G37 gemeenten met de extra inzet op vve-kwaliteit en het experiment van de startgroepen in het basisonderwijs. De wetenschappelijke onderzoeken die momenteel plaatsvinden naar de kwaliteit en het effect van de voorschoolse voorzieningen dienen hiervoor het richtsnoer te zijn.

3. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en lokaal maatwerk

Voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het ontwikkelrecht voor peuters is het van belang de uitvoering onder één bestuurlijke verantwoordelijkheid te brengen. Vanwege de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor de voorschoolse educatie, het lokale jeugdbeleid, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg (vanaf 2015) is het wenselijk om de verantwoordelijkheid voor een ontwikkelrecht voor alle peuters bij gemeenten te beleggen. Het beleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten past bovendien logisch in het actuele bredere decentralisatiebeleid. Op lokaal niveau kan ook het beste aangesloten worden op het beschikbare aanbod aan voorschoolse voorzieningen en de specifieke behoeften van de peuters en hun ouders. Ook kan op dit niveau het beste gezorgd worden voor een goede afstemming met de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg, zodat er een doorgaande lijn ontstaat in de zorg voor kinderen. Vroegsignalering van ontwikkelingsproblemen bij jonge kinderen brengt bovendien een

kostenbesparing met zich mee. Specialistische en duurdere zorg op later leeftijd kan namelijk voor een deel worden voorkomen. En het tijdig aanbieden van specialistische hulp kan bij zwaardere problemen zorgen voor een efficiëntere inzet van middelen. Kortom het inbedden van de peuteropvang in het lokale sociale domein biedt een uitstekende mogelijkheid voor inclusieve opvang. Onderdeel van het lokale maatwerk is ook de mogelijkheid voor gemeenten om ter bevordering van een optimaal bereik het peuteraanbod gratis aan te bieden

4. Simpele en transparante uitvoeringsregeling

Wij stellen ons voor dat een uitvoeringsregeling wordt vastgesteld waarin de gemeente moet zorgen dat er voor alle peuters voldoende aanbod van voldoende kwaliteit beschikbaar is. Het peuteraanbod wordt via een gemeentelijke subsidie of via een inkoopafpraak uitgevoerd door organisaties voor kinderopvang of peuterspeelzaalwerk, het onderwijs of integrale kindcentra. Gemeenten zorgen er daarbij voor dat tussen onderwijs en kinderopvang afspraken worden gemaakt over een sluitend opvangaanbod voor kinderen van ouders die arbeid en zorg moeten combineren. De uitvoeringsregeling moet simpel en transparant zijn in het belang van een optimaal bereik van peuters. Dit betekent voor ouders dat een wijziging in de arbeidssituatie, bijvoorbeeld in geval van intredende werkloosheid, geen gevolgen heeft voor het ontwikkelrecht van de peuters en dus ook geen administratieve handelingen van ouders nodig zijn. Ook voor de organisaties en gemeenten heeft een wijziging in de arbeidssituatie van ouders geen administratieve gevolgen. Voor organisaties biedt de regeling bovendien een garantie van afname van een zeker aanbod.

5. Stabiele bekostiging

De kosten voor een ontwikkelrecht voor alle peuters (twee dagdelen voor alle peuters, twee extra dagdelen voor de vve-doelgroep) bedragen totaal ongeveer 638 miljoen euro. In dit bedrag wordt uitgegaan van 45.055 VVE peuters à € 4.248,- per jaar en 233.061 overige peuters à € 2.124,- per jaar. Hierbij gaan we uit van een bereik van 100% voor de doelgroepputers en 90% van de overige peuters. In de dekking van de kosten van het ontwikkelrecht van de doelgroep van vve is voorzien via de Onderwijsachterstandsmiddelen (OAB) en de extra middelen voor de Bestuursafspraken met de G37. Om een aanbod van 4 dagdelen voor de doelgroep van VVE te realiseren en daarbij hoge kwaliteit te bieden, is het van het grootste belang dat ook na 2016 deze middelen beschikbaar blijven en naar rato van 'gewicht' verdeeld blijven over gemeenten. Binnen de beschikbare rijksmiddelen voor kinderopvang, onderwijsachterstandenbeleid en de decentralisatieuitkering voor peuterspeelzalen zou voldoende financiële ruimte moeten zijn voor uitvoering van ons voorstel. Wanneer de gemeente de zorgverantwoordelijkheid krijgt voor een ontwikkelrecht voor alle peuters, dus ook de niet-doelgroepputers, dient overeenkomstig artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, een storting in het gemeentefonds plaats te vinden. De structurele storting in het gemeentefonds zorgt voor een stabiel en conjunctuurongevoelig budget en daardoor voor een duurzaam ontwikkelrecht. Voor de opbouw van de storting in het gemeentefonds zijn nu beschikbaar de decentralisatieuitkering kwaliteit peuterspeelzalen en, naar evenredigheid, de middelen voor de kinderopvangtoeslagregeling voor peuters van werkende ouders in de rijksbegroting. Redelijkerwijs mogen we rekenen op een dekking vanuit het kinderopvangtoeslagenbudget voor **alle peuters van werkende ouders**. Voor de resterende dekking geven wij het volgende aan. En door niet verder te bezuinigen op het rijksbudget voor kinderopvang zouden in principe voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor het VNG peuterscenario. Wij wijzen u hierbij op het recente rapport van de Algemene Rekenkamer. Hieruit blijkt dat in 2012 en 2013 de rijksuitgaven voor kinderopvangtoeslagen met respectievelijk 148 en 388

miljoen meer zijn gedaald dan werd beoogd met de bezuinigingen in de rijksbegroting van die jaren. In 2014 is volgens de Rekenkamer tot nu toe eenzelfde daling in de uitgaven op het kinderopvangbudget te zien.

Tot slot constateren wij dat in de huidige rijksfinancieringssysteem voor kinderopvang (onbedoeld) sprake is van een voortdurende uitruil met het budget voor werkloosheidsuitkeringen (communicerende vaten). Het vastleggen van een wettelijk ontwikkelrecht voor peuters en het daarbij behorende vast te leggen structurele rijksbudget maakt een einde aan de grote fluctuaties in het rijksbudget. Het borgen van een ontwikkelrecht met een gemeentelijke zorgverantwoordelijkheid kan daarbij een halt toeroepen aan de steeds verder afkalvende markt van kinderopvang en het verdwijnen van peuterspeelzalen. Werkloosheid of bezuinigingen op de kinderopvangtoeslagen zijn dan voortaan geen aanleiding meer voor vraaguitval.

Samenvattend stellen wij voor:

1. Het ontwikkelrecht voor alle peuters te onderschrijven en te borgen.
2. Daarvoor de benodigde financiën te reserveren.
3. De huidige rijksmiddelen in de Specifieke Uitkering voor Onderwijsachterstandenbeleid (inclusief vve) in stand te houden.
4. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelrecht bij gemeenten te beleggen.
5. Lokaal maatwerk mogelijk te maken.

We gaan graag verder met u in gesprek over de mogelijkheden van onze voorstellen. Voor het geval de uitvoering van ons plan in deze Kabinetsperiode toch nog niet (geheel) uitvoerbaar blijkt zijn wij bereid met u na te denken over een zinvolle tussenstap. Daarbij willen wij in elk geval dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om ouders te compenseren voor de kosten die deelname aan een basisvoorziening met zich meebrengen, bovenop de kinderopvangtoeslag vanuit het rijk.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad