



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)
Dhr. mr. dr. L.F. Asscher
Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Dhr. drs. S. Dekker
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8077		1
betreft	ons kenmerk	datum
alternatief scenario peuteropvang	ECSD/U201400263	12 februari 2014

Geachte heren Asscher en Dekker,

In het Bestuurlijk Overleg tussen u en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 20 november 2013 hebben wij met u gesproken over de Kabinetsvisie 'Een betere basis voor peuters'. Deze visie heeft u gepresenteerd in uw brief van 1 december j.l. aan de Tweede Kamer. De visie is de uitwerking van het Kabinetsvoornemen om onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie (vve) beter op elkaar af te stemmen.

In onze brief van 2 december 2013 hebben wij de Kamercommissies voor SZW en OCW meegedeeld dat gemeenten de noodzaak tot harmonisatie van de voorzieningen voor peuters en kleuters en de aansluiting op het onderwijs onderschrijven. Maar wij hebben in de brief tevens aangegeven dat wij grote bezwaren hebben tegen het gepresenteerde uitwerkingsvoorstel. 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 voorop zet en daarbij onderscheid maakt tussen peuters van werkende ouders en peuters van niet-werkende ouders.

In 2013 hebben de VNG, de G4 en de G32 het kabinet in verschillende brieven geadviseerd over de mogelijke vormgeving van een geharmoniseerd stelsel voor jonge kinderen.¹ Bovendien hebben wij met de PO Raad, de MO Groep en de Brancheorganisatie Kinderopvang in september 2013 negen uitgangspunten gepresenteerd voor harmonisatie van de voorschoolse voorzieningen. Voor de verdere inhoudelijke onderbouwing van onze bezwaren verwijzen wij u naar onze brief van 2 december jongstleden.

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/voorschoolse-voorzieningen/brieven/reactie-kabinetsvisie-een-betere-basis-voor-peuters>

In het genoemde Bestuurlijk Overleg hebben wij met u afgesproken dat wij eind februari 2014 een alternatief voorstel voor het kabinetsplan presenteren. Voorafgaand aan het Algemeen Overleg kinderopvang in de Tweede Kamer van 19 februari aanstaande, informeren wij u graag over de richting van het alternatieve gemeentelijk peuterscenario en over een raming van de daarmee gepaard gaande kosten.

¹ VNG d.d. 25 april en 20 juni 2013, G4 14 maart 2013 en G4/G32 19 april 2013.

1 Gemeentelijk scenario ontwikkelrecht peuters

De gemeenten zetten in op de optimale ontwikkeling van elk kind. Op de lange termijn streven de gemeenten naar een integrale basisvoorziening voor alle kinderen van 0 t/m 12 jaar, waarin onderwijs en opvang geïntegreerd worden aangeboden. Voor dit streven bestaat breed draagvlak in Nederland. Zowel de PO Raad, de MO Groep en de Brancheorganisatie Kinderopvang pleiten voor dit aanbod. In lijn met ons advies van 25 april j.l. en met de gezamenlijke uitgangspunten van de vier brancheorganisaties willen de gemeenten een eerste stap zetten. Vanaf 2016 krijgen alle peuters tussen de 2,5 en 4 jaar een ontwikkelrecht van twee dagdelen per week, voor doelgroeppeuters aangevuld met twee extra dagdelen. Zo krijgen alle peuters de kans om zich optimaal te ontwikkelen.

De kern van het basisaanbod ontwikkelingsrecht bestaat uit:

- een basisaanbod van twee dagdelen in een voorschoolse voorziening voor alle peuters van 2,5 tot en met 4 jaar met een aanvulling tot vier dagdelen voor doelgroeppeuters
- een kwalitatief hoogwaardig aanbod gericht op ontwikkelingsstimulering (educatieve en pedagogische kwaliteit)
- lokaal maatwerk afgestemd op de wensen en behoeften van peuters en hun ouders
- een nauwe samenwerking tussen de voorschoolse voorziening en het basisonderwijs zodat een doorlopende leerlijn van 2,5 tot en met 12 jaar ontstaat;
- de mogelijkheid voor ouders om aanvullende uren opvang af te nemen boven het basisaanbod (dagarrangementen) met recht op kinderopvangtoeslag conform de wet kinderopvang

De gemeenten zien dit scenario als een realistische en haalbare tussenstap naar een integrale basisvoorziening voor alle kinderen van 0 t/m 12 jaar. Het scenario past ook in de ontwikkeling in verschillende gemeenten richting een Integraal Kindcentrum (IKC).

De beleidsdoelen van het ontwikkelrecht voor peuters zijn:

- optimale voorwaarden scheppen voor de doorlopende ontwikkelingslijn van kinderen
- optimaal bereik van alle peuters, dus toegankelijkheid waarborgen (toereikend aanbod met redelijke spreiding over de gemeente en betaalbaar, bij voorkeur gratis)
- hoge kwaliteit voorschoolse voorziening: gericht op ontwikkelingsstimulering van peuters (educatieve en pedagogische kwaliteit inclusief randvoorwaarden).

De voordelen van het scenario zijn evident. Alle peuters krijgen een kans om zich optimaal te ontwikkelen en kunnen gebruik maken van een basisaanbod in een voorschoolse voorziening. Kinderen kunnen in het alternatieve scenario een doorlopende ontwikkelingslijn volgen. De toenemende segregatie tussen doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen en kinderen van werkende en niet-werkende ouders neemt sterk af. De gemeente kan sturen op het aanbod zodat er voldoende spreiding is en er minder wachtlijsten zullen zijn. De harmonisatie van de voorschoolse voorzieningen biedt alle peuters een hoger kwaliteitsniveau. Het alternatief van de gemeenten is een eerste stap in een duurzame oplossing voor het huidige versnipperde stelsel. Door de introductie van het wettelijke ontwikkelrecht voor alle peuters wordt het stelsel minder conjunctuurgevoelig.

Voorschoolse voorzieningen waar alle kinderen gebruik van kunnen maken zijn een essentieel onderdeel van de lokale pedagogische infrastructuur. Gemeenten kunnen door hun verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid en de jeugdzorg problemen vroeg signaleren en kinderen waar nodig extra begeleiden in hun ontwikkeling. Een vroege interventie leidt tot betere resultaten en minder kosten op de lange termijn.

2 Wet en regelgeving en randvoorwaarden

Om het ontwikkelrecht te borgen zijn de volgende maatregelen nodig:

- Gemeenten krijgen een (gefaseerde) wettelijke zorgverantwoordelijkheid om alle peuters van 2,5 t/m 4 jaar een basisaanbod te bieden van twee dagdelen van 3 uur en alle doelgroeppeuters twee aanvullende dagdelen van 3 uur (in totaal vier dagdelen) in een voorschoolse voorziening.
- De voorschoolse voorziening heeft minimaal een wettelijk kwaliteitsniveau gelijk aan de randvoorwaarden vanuit de *Wet op de kinderopvang en de kwaliteitseisen peuterspeelzalen* en het *Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie*.
- De wettelijke beroepskracht - kind ratio wordt voor alle peuters in de leeftijdsgroep 2,5-4 jaar geharmoniseerd naar 1 op 8.

Aanvullende elementen:

- De invulling van het basisaanbod is lokaal maatwerk, afgestemd op de wensen en behoeften van peuters en hun ouders en op het lokale aanbod van voorzieningen
- De lokale afspraken over het realiseren van het basisaanbod komen tot stand in overleg tussen de gemeente en de lokale aanbieders van voorschoolse voorzieningen en de besturen voor het primair onderwijs
- Gemeenten zorgen voor afspraken met de lokale aanbieders over een sluitend dagarrangement voor kinderen van die ouders die dit wensen (combinatie arbeid-zorg). Financiering van dit aanvullende aanbod blijft geregeld onder het huidige regime van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
- Gemeenten kunnen aanvullende kwaliteitseisen stellen met inbegrip van voorwaarden gericht op de aansluiting van het lokale jeugdbeleid

Kosten gemeentelijk scenario

Wij hebben voor de kosten het basisaanbod voor peuters een doorrekening laten maken van een aantal varianten door Bureau Buitenhk. Voor de naar onze mening meest haalbare variant worden de kosten landelijk geraamd op maximaal 815 miljoen. Hiervan is 440 miljoen nodig voor het basisaanbod aan niet-doelgroeppeuters en 375 miljoen voor doelgroeppeuters. We verwachten dat de daadwerkelijke kosten lager uitvallen, omdat:

- De raming is gebaseerd op een aanbod voor 100% van de peuters. Keuzevrijheid van ouders betekent ook dat niet alle ouders gebruik zullen maken, waardoor het realistischer is om uit te gaan van bijvoorbeeld 90% bereik.
- De raming is gebaseerd op dagdelen van 3 uur. De uurprijs van korte dagdelen zijn relatief hoger dan de uurprijs in de halve of hele dagopvang vanwege de spreiding van kosten over minder uren.
- Een besparing op de huidige uitvoeringskosten mogelijk is indien het basisaanbod gratis aangeboden wordt. Het betekent een vermindering van bureaucratische lasten, zoals toets van inkomens ouders, inning ouderbijdrage, fraudebeperking en terugvorderingen.

In de bijlage bij deze brief treft u een nadere toelichting op de kostenraming voor de doorrekening aan. Wij gaan ervan uit dat het ontwikkelrecht voor peuters voor een groot deel gefinancierd kan worden uit bestaande bronnen voor dit doeleinde:

- de specifieke doeluitkering onderwijsachterstandenbeleid (OAB), inclusief extra middelen G37
- de decentralisatie-uitkering kwaliteit peuterspeelzaalwerk in het gemeentefonds
- het evenredige aandeel in het rijksbudget voor kinderopvangtoeslag
- eventueel aangevuld met de opbrengst uit ouderbijdragen

Over de financiering van ons voorstel gaan we graag met u in het gesprek.

4 Invoeringsstrategie

Gemeenten krijgen de zorgverantwoordelijkheid om in overleg met ouders, onderwijs, welzijn en kinderopvang lokaal het voorschoolse aanbod vorm te geven. Afhankelijk van de lokale situatie en mogelijkheden kunnen gemeenten het ontwikkelrecht laten uitvoeren door (combinaties van) verschillende aanbieders, zoals kinderopvang, welzijnsorganisaties en schoolbesturen. Wij pleiten voor lokale vrijheid om de aansluiting van de voorschoolse voorziening op de (vroeg)school verder vorm te geven. De gemeente draagt zorg voor een passend aanbod en kan hieraan aanvullende lokale kwaliteitseisen stellen. Gemeenten maken ook afspraken met de aanbieders van voorschoolse voorzieningen voor een sluitend

dagarrangement voor peuters met ouders die werk, zorg en scholing combineren.

De benodigde middelen en de beschikbare financiering zullen per gemeente verschillen². Wij stellen voor om afspraken te maken tussen rijk en gemeenten om het ontwikkelingsrecht gefaseerd in te voeren. Gemeenten krijgen beleidsruimte om een passend groeipad te bepalen uitgaande van hun specifieke financiële positie.

4 Tot slot

Er is een breed maatschappelijk draagvlak voor een integrale basisvoorziening voor alle kinderen van 0 – 12 jaar. Hoewel nog zeker niet optimaal, zijn wij van mening dat het voorgestelde gemeentelijke peuterscenario een goede eerste stap is in de richting van die basisvoorziening.

In dit licht zijn wij van mening dat de kansen die de basisvoorziening onze peuters biedt, de kosten rechtvaardigen. Zoals gesteld in onze brief aan het kabinet van 2 december jongstleden kent het kabinetsvoorstel de nadelen van toenemende segregatie en afname van bereik en blijven de voorschoolse voorzieningen zeer conjunctuurgevoelig. Ook zal het kabinetsvoorstel de kansen op onderwijsachterstanden eerder vergroten dan verkleinen. Daarmee is het een stap terug in plaats van vooruit richting een integrale basisvoorziening. Als het gegeven de huidige financiële omstandigheden bij rijk en gemeenten niet mogelijk is de benodigde middelen voor een stapsgewijze invoering van de basisvoorziening bijeen te brengen heeft een pas op de plaats onze voorkeur boven invoering van het kabinetsvoorstel. Er ontstaat dan ruimte voor een breed maatschappelijk debat over de toekomst van de basisvoorziening voor 0 tot 12 jaar.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

² In het vervolgproces kan het voorgestelde scenario voor een aantal gemeenten als voorbeeld worden uitgewerkt.

Toelichting kostenraming

Bureau Buitenhok heeft voor de doorrekening van het gemeentelijke scenario de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. **Aanbod voor in totaal 278.116 peuters in leeftijd 2,5-4 jaar, waarvan 197.600 niet-doelgroeppeuters en 80.500 doelgroeppeuters**
2. **Niet-doelgroeppeuters twee dagdelen van 3 uur gedurende 40 weken per jaar (240 uur) doelgroeppeuters vier dagdelen van 3 uur gedurende 40 weken per jaar (480 uur)**
3. **Voorschools aanbod op vve niveau, 16 peuters per groep**
4. **Kostprijs gemiddeld € 8,85 per uur landelijk en gemiddeld € 12,50 per uur G4**

Hieronder worden de vier uitgangspunten nader toegelicht.

Uitgangspunt 1: omvang aantal peuters

278.116 peuters, waarvan 80.484 doelgroeppeuters in de leeftijd van 2,5-4 jaar

- Voor het totale aantal peuters is gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS over 2013. In totaal heeft Nederland 278.116 peuters in de leeftijd van 2,5 t/m 4 jaar, hiervan wonen er 42.036 in de vier grote steden (G4).
- Het aantal doelgroeppeuters voor de voor- en vroegschoolse educatie verschilt per gemeente, voor het grootste deel omdat de populatie van gemeenten verschilt, maar ook door verschillen in de gehanteerde doelgroepdefinitie. Gemeenten stellen volgens de wet zelf de doelgroep vast. De Onderwijsinspectie hanteert als ondergrens het aantal gewichtenleerlingen uit het primair onderwijs, ongeveer 16%. Volgens het Ministerie van OCW loopt landelijk ruim 26% van de peuters een risico op taalachterstand en behoort daarmee tot de vve-doelgroep. In de G4 is het percentage doelgroeppeuters met gemiddeld 45% aanzienlijk hoger dan in de rest van het land. Voor het scenario is daarom onderscheid gemaakt tussen de G4 en de overige gemeenten. Voor de G4 is gebruik gemaakt van het werkelijke aantal doelgroeppeuters en voor de overige gemeenten is uitgegaan van 26% doelgroeppeuters. In het scenario wordt rekening gehouden met 80.484 doelgroeppeuters, waarvan 19.103 in de G4. De Onderwijsraad heeft voorgesteld om vanaf 2016 landelijk een brede definitie vast te stellen op basis van opleidingsniveau en etnische herkomst in navolging van de praktijk van de G4.

Uitgangspunt 2: basisaanbod ontwikkelingsrecht

Alle peuters 2 dagdelen (240 uur) en doelgroeppeuters aangevuld tot 4 dagdelen (480 uur)

- Het aanbod van twee dagdelen voor niet-doelgroep peuters sluit aan bij de oude norm voor de omvang van het peuterspeelzaalaanbod. Voor doelgroeppeuters wordt dit aangevuld tot vier dagdelen op basis van de WPO.
- Het huidige peuterspeelzaalwerk werkt met dagdelen van gemiddeld 2,8 uur, waarbij de bovengrens 3 uur per dagdeel beslaat. Voor het scenario is uitgegaan van 3 uur per dagdeel.
- Het peuterspeelzaalwerk biedt 40 weken per jaar aanbod in aansluiting op het aantal weken in het basisonderwijs. De kinderopvang biedt maximaal 52 weken per jaar aanbod. Voor een groot deel van de ouders is 40 weken een goede basis, de kosten voor een basisaanbod van 52 weken zijn relatief hoog. Voor het scenario is daarom uitgegaan van een basisaanbod van 40 weken per jaar.
- Bovenstaande uitgangspunten volgend (dagdelen 3 uur en 40 weken per jaar) bedraagt het basisaanbod in het scenario voor niet-doelgroeppeuters 240 uur per jaar en voor doelgroeppeuters 480 uur per jaar.
- Ouders die behoefte hebben aan meer uren opvang kunnen aanvullend op het basisaanbod van twee dagdelen (niet-doelgroep) en vier dagdelen (doelgroep) extra opvanguren afnemen. Zij kunnen voor de kosten hiervan onder de gebruikelijke voorwaarden recht hebben op een compensatie via de kinderopvangtoeslag.

Uitgangspunt 3: kwaliteitsniveau vve basisaanbod 16 peuters per groep

- Gemeenten vinden het belangrijk dat alle peuters gestimuleerd worden om zich optimaal te ontwikkelen en zo een goede start kunnen maken in het basisonderwijs. De basisvoorziening van het gemeentelijke scenario biedt daarom een hogere pedagogische en educatieve kwaliteit dan de reguliere peuterspeelzalen en kindercentra. De voorschoolse educatie wordt geïntegreerd in de basisvoorziening aangeboden.

De incidentele kosten voor de verhoging van het kwaliteitsniveau, zoals de benodigde scholing, zijn niet meegenomen in de raming. Waar het gaat om gemeenten met reguliere peuterspeelzalen met een laag ambitieniveau (dus slechts één betaalde leidster) moet rekening gehouden worden met extra kosten.

- De randvoorwaarden voor peuterspeelzalen en kinderopvang verschillen en worden in het scenario geharmoniseerd. Een relevant voorbeeld hiervan betreft de beroepskracht-kindratio. De maximale groepsgrootte voor beide werksoorten is 16 peuters per groep. Voor peuterspeelzalen geldt echter een andere leeftijdsindeling, waardoor de beroepskracht-kind ratio 1 op 8 is voor groepen van 2,5-4 jaar. Voor kindercentra geldt een beroepskracht-kind ratio van 1 op 7 waardoor bij de maximale groepsgrootte een extra pedagogisch medewerker moet worden ingezet. De berekeningen laten zien dat een algemene verlaging van de beroepskracht-kind ratio naar het niveau van het kindercentrum een zeer hoge investering vraagt. Bovendien is voor peuters de overgang naar de kleuterklas waar veel meer kinderen in een groep zitten minder groot. In het scenario is daarom uitgegaan van een beroepskracht-kind ratio van 1 op 8.

Ook voor dit uitgangspunt geldt dat er lokale verschillen zijn, de maximale groepsgrootte is ook gerelateerd aan de beschikbare vierkante meters op de locatie.

Uitgangspunt 4: kostprijs basisaanbod € 8,85 en € 12,50

- Bij de kostprijs is rekening gehouden met de hierboven beschreven uitgangspunten: vve-niveau, 16 peuters per groep en een bezettingsgraad van 90%. De kostprijs varieert sterk per gemeente. Voor dit onderdeel is onderscheid gemaakt naar een landelijk gemiddelde kostprijs van € 8,85 en een gemiddelde kostprijs van € 12,50 voor de G4. De redenen waarom de kostprijs in de G4 hoger ligt zijn divers van aard. Een groot deel van het verschil is te verklaren uit een hoger (bovenwettelijk) kwaliteitsniveau: een hoger opleidingsniveau en hierdoor een hogere inschaling van pedagogisch medewerkers, meer taakuren voor kindvolgsysteem, handelingsplannen, samenwerking met het onderwijs, educatieve ouderactiviteiten, zorg en overlegstructuren in de buurt. Daarnaast heeft de G4 traditioneel meer peuterspeelzaalwerk, waardoor meer beroepskrachten onder Cao welzijn vallen die duurder is dan Cao kinderopvang. Een ander voorbeeld zijn de hogere huisvestingslasten voor de locaties in de grote steden.
- De G4/G37 hebben extra middelen gekregen om het bereik en het kwaliteitsniveau van de vve te verhogen.

