

Vergaderjaar 2013–2014

31 322

Kinderopvang

Nr. 243

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2014

Nadere uitwerking kabinetsbrief: Een betere basis voor peuters

Om onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie (vve) meer op elkaar af te stemmen, heeft het kabinet drie doelstellingen geformuleerd voor de verbetering van het huidige stelsel: de versterking van de pedagogische kwaliteit, één kwaliteitskader voor alle voorschoolse voorzieningen en één financieringsstructuur voor werkende ouders.¹ Zoals besproken tijdens het Algemeen Overleg (AO) d.d. 26 maart (Kamerstuk 31 322, nr. 240), is er sprake van brede steun voor de kwaliteitsdoelstellingen. De afgelopen maanden is met belanghebbende partijen overleg gevoerd over een nadere uitwerking van deze hoofdlijnen. Betrokkenen zijn o.a. de Brancheorganisatie Kinderopvang, Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & Peuterspeelzalen (BOinK), de Primair Onderwijsraad (PO-raad) en de Maatschappelijke Ondernemers groep (MOgroep). Daarnaast is gesproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Aan uw Kamer is toegezegd om de uitkomsten van deze gesprekken en de verdere uitwerking van de plannen voor de zomer van 2014 met u te delen.

De brief is als volgt opgebouwd: in paragraaf 1 wordt ingegaan op de gelijkschakeling van kwaliteitseisen en kwaliteitsverhoging. Paragraaf 2 beschrijft de belangrijkste uitkomsten uit het feitenonderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is uitgevoerd naar het peuterspeelzaalwerk in Nederland.² In de bijlage treft u hiervan het eindrapport aan. In paragraaf 3 wordt aandacht besteed

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 227

² Buitenhek Management & Consult, *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op «een betere basis voor peuters»*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, Juni 2014.

aan de ruimte voor lokaal maatwerk. Ten slotte zijn in paragraaf 4 het vervolgproces en het tijdpad uiteen gezet.

De aanpassing van de financieringsstructuur is geen onderdeel van deze brief; de vervolgstappen om te komen tot één financieringsstructuur voor werkende ouders worden bepaald nadat bestuurlijk overleg met de VNG heeft plaatsgevonden.

1.1 Gelijkschakeling van kwaliteitseisen

Met de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet oke) is er een grote stap gezet in de harmonisatie van de kwaliteitskaders voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk door ook voor het peuterspeelzaalwerk een landelijk kwaliteitskader te introduceren. Deels sluit dit kader aan bij de kwaliteitseisen aan de kinderopvang, maar op punten bestaan nog belangrijke verschillen. Inmiddels zien we dat in veel gemeenten de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in een volgende fase belandt. In veel gemeenten is de beweging in gang gezet om peuterspeelzalen om te vormen tot dagopvang (peuteropvang). Het kabinet wil bij deze ontwikkeling aansluiten. Met de volledige gelijkschakeling van de kwaliteitseisen wordt voor alle kinderen in een voorschoolse voorziening dezelfde basiskwaliteit gegarandeerd. Daarnaast wordt een belangrijke drempel voor samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weggenomen. Er is breed draagvlak om al op korte termijn een aantal verschillen tussen de kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk weg te nemen: de eisen ten aanzien van de beroepskracht-kindratio, het vierogenprincipe en de eisen aan het pedagogisch beleidsplan.

Met een ministeriële regeling die in juli 2014 gepubliceerd wordt, worden de genoemde verschillen al op korte termijn opgeheven. Dit betekent dat per 1 januari 2015 voor horizontale peutergroepen met tweejarigen een ratio van 1 beroepskracht op 8 kinderen gaat gelden, ongeacht het type voorziening. In het feitenonderzoek naar peuterspeelzaalwerk hebben de vier grootste gemeenten de vrees uitgesproken dat de eis van hogere personele bezetting bij peuterspeelzalen kan leiden tot druk op de capaciteit en wachtlijsten.³ In overleg met betrokken partijen wordt hieraan tegemoet gekomen. Dit betekent dat de beroepskracht-kindratio van kracht wordt die momenteel voor peuterspeelzaalwerk geldt.

De ministeriële regeling zorgt er daarnaast voor dat het vierogenprincipe per 1 juli 2015 behalve voor kinderopvang, ook van toepassing wordt op peuterspeelzaalwerk. Tevens moeten beide voorzieningen vanaf 1 juli 2015 enkele beperkte wijzigingen doorvoeren in hun pedagogisch beleidsplan. Er moet onder meer aandacht besteed worden aan de wijze waarop beroepskrachten bijzonderheden in de ontwikkeling van kinderen of andere problemen signaleren en ouders doorverwijzen naar passende instanties die hierbij ondersteuning kunnen bieden. In de kinderopvang is dat nu nog niet verplicht. Bovendien moet aandacht worden besteed aan de manier waarop kinderen kunnen wennen aan een nieuwe groep. De betrokken partijen (Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep en BOinK) ondersteunen deze wijzigingen. Met de inwerkingtreding van het vierogenprincipe en de eisen aan het pedagogisch beleidsplan per 1 juli 2015 worden houders voldoende in de gelegenheid gesteld om in overleg met de oudercommissie uitvoering te geven aan de nieuwe eisen.

³ Buitenhok Management & Consult, *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op «een betere basis voor peuters»*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, Juni 2014, 34–35. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De overige verschillen tussen de bestaande kwaliteitskaders worden weggenomen bij de totale herijking van de kwaliteitskaders in 2017.⁴ Dat betekent dat vanaf 2017 één nieuw kwaliteitskader zal gelden voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

1.2 Kwaliteitsverhoging

Een kwalitatief goede voorschoolse voorziening levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van een kind. Deze bijdrage valt of staat bij de *professional* op de groep. Hij of zij moet over goede pedagogische vaardigheden beschikken. Hierin wordt reeds op diverse manieren geïnvesteerd door het kabinet. De vakopleidingen worden verbeterd en de reeds werkzame pedagogisch medewerkers worden bijgeschoold.⁵ Aan de kwaliteit van het voorschoolse aanbod voor kinderen met een risico op een taalachterstand wordt extra aandacht besteed in de vorm van voorschoolse educatie. Zo is in de periode 2006–2014 het programma Vversterk uitgevoerd. In deze periode zijn er 28.000 scholingsplaatsen gecreëerd om de verdere professionalisering in voor- en vroegschoolse educatie van pedagogisch medewerkers, leerkrachten, management en ambulante begeleiders te ondersteunen. Verder wordt er hard gewerkt aan de verhoging van het taalniveau van pedagogisch medewerkers op de vve-groepen.⁶

Voortbouwend hierop wil het kabinet inzetten op een verdere structurele kwaliteitsverhoging binnen de voorschoolse voorzieningen. Over de verdere uitwerking van dit voornemen is de afgelopen periode in een werkgroep met de Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, BOinK, PO-Raad, VNG en GGD GHOR Nederland gesproken. Dat heeft geleid tot een gezamenlijk toekomstbeeld: meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en een betere samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen.

De volgende elementen zijn in dit toekomstbeeld van belang:

- *Structurele scholing van pedagogisch medewerkers*
Pedagogisch medewerkers volgen structureel scholing. Deze scholing is niet alleen gericht op het ontwikkelingsgericht werken met kinderen, maar ook op andere relevante domeinen zoals kennis van de jeugd-zorgketen. Onderdeel van deze scholing moet een goede beheersing van de Nederlandse taal zijn. Voor een goede taalontwikkeling bij jonge kinderen is immers een taalrijke omgeving nodig. Een landelijk systeem voor permanente educatie biedt hiervoor perspectief.
- *Een betere mix van mbo- en hbo-functies op de werkvloer*
Voor pedagogisch medewerkers zijn er zowel functies op mbo- als op hbo-niveau, met bijpassende salariering (functiedifferentiatie).
- *Goede en gelijkwaardige samenwerking tussen basisscholen en voorschoolse voorzieningen*
Beroepskrachten in voorschoolse voorzieningen moeten weten wat er van een kind verwacht wordt bij de start op de basisschool. Leraren op de basisschool moeten weten hoe er in een voorschoolse voorziening wordt gewerkt met kinderen. Voorschoolse voorzieningen en scholen maken daarom afspraken over o.a. samenwerking, overdracht en uitwisseling. Ouders spelen hierbij vanzelfsprekend een belangrijke rol.
- *Structureel volgen van de ontwikkeling van kinderen*
Pedagogisch medewerkers volgen structureel de ontwikkeling van kinderen. Goed kijken naar en observeren van de ontwikkeling van kinderen staat centraal. Ouders worden hier actief bij betrokken.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 225

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 200 en Kamerstuk 31 322, nr. 225

⁶ Zie ook brief «Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie» (Kamerstuk 31 293, nr. 181).

- *Ontwikkelingsgericht werken*
Beroepskrachten worden in de gelegenheid gesteld om te observeren en deze informatie te benutten om kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling. Ontwikkelingsgericht werken vraagt om een pedagogisch rijke, stabiele en uitdagende omgeving.

Met deze gezamenlijke richting is een goede basis gelegd voor de kwaliteitsverhoging die het kabinet nastreeft voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. In nauw overleg met de betrokken partijen worden de komende maanden afspraken gemaakt over een stapsgewijs implementatietraject en de verhoging van de kwaliteitseisen. Aangezien kwaliteitsverhoging tijd vergt, is het streven om met het implementatietraject op 1 januari 2015 te starten. De herijkte kwaliteitseisen en de extra kosten die gepaard gaan met de kwaliteitsverhoging moeten in het bestaande financiële kader passen. Om die reden worden al vanaf 2015 een aantal verschillen tussen de kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk opgeheven. Deze vermindering van regeldruk is een eerste stap in het creëren van de benodigde financiële ruimte. Daarnaast stelt het kabinet in 2015 3 miljoen euro ter beschikking om het implementatietraject te faciliteren.

2. Feitenonderzoek ter voorbereiding op: «Een betere basis voor peuters»

In opdracht van SZW is door Buitenhek Management & Consult onderzoek gedaan naar feiten en cijfers van het peuterspeelzaalwerk in Nederland.⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat er op dit moment circa 99.000 peuters naar een peuterspeelzaal gaan. Daarnaast maken momenteel circa 120.000 peuters gebruik van kinderopvang.⁸ Het huidige gebruik van verschillende opvangsoorten sluit aan bij de behoefte van ouders voor kortdurende of langdurende opvang. Voor heel Nederland geldt dat momenteel circa 85% van alle peuters gebruik maakt van een voorziening.⁹

Het onderzoek wijst uit dat gemeenten de afgelopen jaren steeds vaker tot omvorming overgaan van hun peuterspeelzaalwerk naar een arrangement voor peuters binnen de dagopvang, ook wel peuteropvang¹⁰ genoemd. Deze vorm van opvang voldoet aan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en hiervoor kan door werkende ouders kinderopvangtoeslag worden aangevraagd. Als gevolg van de omvormingstrend neemt het aantal peuterspeelzaallocaties af. Op dit moment staan er 2919 locaties als peuterspeelzaal geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).¹¹ In 2012 en 2013 zijn er jaarlijks circa 300 peuterspeelzalen omgevormd naar kinderopvang, dit is – opgeteld over deze 2 jaar – 20% van het aanbod. Dit jaar (t/m april) zijn er 118 locaties omgevormd. Uitvraag bij de houders leert dat er bij 347 locaties (13% van het aanbod) concrete plannen zijn om binnen een jaar om te vormen. In 9% van de gemeenten geldt dat peuterspeelzaalwerk in de klassieke vorm nog maar zeer beperkt voorkomt. In 21% van de gemeenten is er zelfs helemaal geen sprake meer van het klassieke peuterspeelzaalwerk.

⁷ Buitenhek Management & Consult, *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op «een betere basis voor peuters»*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, Juni 2014.

⁸ Dit zijn peuters waarvoor ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Cijfers zijn afkomstig van de Belastingdienst.

⁹ Berekeningen van SZW. Het betreft peuters in kinderopvang, gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk. SZW beschikt niet over feitelijke gegevens over het aantal kinderen in peuteropvang zonder kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen met een combinatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

¹⁰ Kortdurend aanbod voor peuters in een kinderopvangorganisatie.

¹¹ Conform onderzoek is de peildatum: 1-4-2014.

Om te borgen dat ouders kunnen kiezen voor een aanbod dat het beste bij hun kind en hun gezins- en werksituatie past, kiezen gemeenten voor een kortdurend voorschools aanbod, dagopvang of een combinatie hiervan; het kabinet wil deze ruimte voor lokaal maatwerk behouden. Gemeenten hebben zorgen geuit over het voortbestaan van kortdurend aanbod wanneer peuterspeelzalen worden omgevormd naar peuteropvang. Om die reden is onderzocht of kortdurend peuteraanbod blijft bestaan na omvorming. Het onderzoek laat positieve resultaten zien. De omvang van peuterspeelzaalwerk is afgenomen, maar het kortdurende aanbod is behouden gebleven bijvoorbeeld in de vorm van peuteropvang. Gemeenten geven aan dat de samenstelling hiervan niet sterk verschilt van de samenstelling van het peuterspeelzaalwerk. Binnen de peuteropvang krijgen kinderen van werkende en niet-werkende ouders de kans zich samen spelenderwijs te ontwikkelen. Door de omvorming van het peuterspeelzaalwerk is naar de inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet aangetast.

Om de weg vrij te maken voor verdere integratie van voorschoolse voorzieningen, wil het kabinet stimuleren dat er een gelijk speelveld ontstaat voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Werkende ouders krijgen recht op kinderopvangtoeslag voor de voorschoolse voorziening van hun keuze: kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk. Dit is een vereenvoudiging van het huidige stelsel; werkende ouders kunnen terecht bij één loket. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het voorschoolse aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders en kinderen met een risico op een taalachterstand (vve).

3. Ruimte voor lokaal maatwerk

Het kabinet hecht aan goed overleg met de VNG om ruimte te scheppen voor lokaal maatwerk. Met het kabinetsplan wordt aangesloten bij de beweging die veel gemeenten al in gang hebben gezet om peuterspeelzalen om te vormen naar kinderopvang. De harmonisatie van voorschoolse voorzieningen en lokaal maatwerk gaan hand in hand; het onderzoek naar peuterspeelzaalwerk laat zien dat gemeenten harmonisatie vormgeven op een wijze die past bij de lokale situatie. Gemeenten hanteren verschillende uitvoeringsvarianten en subsidieregelingen. In het geval van een hogere uurprijs voor kortdurend peuteraanbod, kiezen gemeenten er veelal voor om de ouderbijdrage voor dat aanbod te compenseren.

Er verandert voor gemeenten niets aan de uitvoering van vve. Gemeenten blijven hiervoor verantwoordelijk. Voor werkende vve-ouders geldt dat zij recht hebben op kinderopvangtoeslag, zoals dat nu al geldt binnen de kinderopvang. Dit is overigens geen grote groep: naar schatting kan circa 25% van alle vve-ouders aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Het staat gemeenten vrij om deze ouders een tegemoetkoming in de ouderbijdrage te bieden. Uit het onderzoek blijkt dat de vve-doelgroep in veel gemeenten voor de eerste twee dagdelen een beroep moet doen op de kinderopvangtoeslag en een inkomensafhankelijke ouderbijdrage betalen. De resterende dagdelen worden dan volledig vergoed door de gemeente. Ook kan de gemeente helpen bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag als dit een drempel vormt voor ouders. Een mogelijkheid is dat de kinderopvangtoeslag direct wordt gestort op de rekening van de instelling in plaats van op de rekening van de ouders.

4. Vervolgproces en tijdpad

De afgelopen maanden is met belanghebbende partijen gesproken over de nadere uitwerking van het kabinetsplan. Het proces van consultatie en afstemming is echter nog niet geheel voltooid. De collegevorming in de gemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van maart jl. is pas recent afgerond. Hierdoor is het organiseren van een volgend bestuurlijk overleg met de VNG uitgesteld tot na de zomer.

Het kabinet wil de borging van de kwaliteitsverhoging, de volledige gelijkschakeling van kwaliteitseisen en de aanpassing van de financiering gelijktijdig laten plaatsvinden in 2017. Op deze wijze wordt de verbinding gezocht met het traject Het Nieuwe Toezicht, zodat het aantal momenten waarop de sector te maken krijgt met wijzigingen beperkt blijft. In het voorjaar van 2015 zal uw Kamer hiervoor een wetsvoorstel tegemoet kunnen zien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker