

Tweede Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 8616

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
Reactie brief minister Asscher  
harmonisatie peuterspeelzalen  
en kinderopvang

ons kenmerk  
ECSD/U201501477

datum  
23 november 2015

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Ter voorbereiding op de behandeling van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december, zenden wij u deze brief. Graag uiten wij onze zorg over de voorgenomen wet harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang en de financiële consequenties daarvan in relatie tot de uitvoering van het beleid van gemeenten.

Bij brief van 1 juli 2015 heeft minister Asscher uw Kamer geïnformeerd over zijn plan tot verdere harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaal. In lijn met onze eerdere reacties, en met het alternatieve peuterplan van de VNG (februari 2014 en september 2014) maken wij van de gelegenheid gebruik te reageren het plan van de minister. De recente ontwikkelingen omtrent de Onderwijsachterstandsmiddelen, het aankondigde geld voor peuters (60 miljoen) en de 'directe financiering' kunnen hier niet los van worden gezien. Wij nemen deze ontwikkelingen dan ook mee in deze reactie.

De minister is voornemens de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en kinderopvang gelijk te schakelen. Ook het financieringssysteem voor werkende ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag wordt in zijn plan gelijkgeschakeld, in die zin dat het onderscheid tussen peuterspeelzalen en kinderopvang verdwijnt. Vanaf 2018 zullen de ouders die recht hebben op een kinderopvangtoeslag met kinderen op de peuterspeelzaal onder de rijksbekostiging vallen. Gelijktijdig zal in 2018 het kinderopvangtoeslagensysteem via de Belastingdienst worden vervangen door een systeem van directe financiering. De uitvoering zal via DUO plaats gaan vinden.

Voor niet-werkende ouders of alleenverdieners geldt dit niet. Het organiseren van het aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Evenals de zorg voor voldoende aanbod voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen.

Gemeenten vinden het belangrijk dat alle peuters goede voorschoolse voorzieningen krijgen. Deze voorzieningen dienen van hoge kwaliteit en laagdrempelig te zijn, en een maximaal bereik onder kinderen te hebben. Ook moet er een goede aansluiting zijn met het onderwijs en de rest van het lokale sociale domein. Uiteindelijk is het streven gericht op een doorlopende ontwikkelingslijn voor alle kinderen. Op de lange termijn willen de gemeenten toe naar het concept van integrale en inclusieve opvang en onderwijs voor alle kinderen, het Integrale Kindcentrum. Minister Asscher, staatssecretaris Dekker en de VNG hebben voor het laatst in november 2014 Bestuurlijk Overleg gepleegd over het Kabinetsplan en het alternatief dat de VNG daartegenover stelde. Hoewel er in beginsel overeenstemming bestaat over het verhogen van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen bleek geen toenadering mogelijk over het uitgangspunt voor financiering van de peuteropvang. Het belang van ontwikkelrecht voor alle peuters zoals door de VNG bepleit, blijft staan tegenover het principe van het Kabinet en het primaat van de kinderopvang als arbeidsmarktinstrument. Ook over een mogelijke tussenstap werd geen overeenstemming bereikt.

Wij betreuren dat de minister in zijn brief schrijft dat het Kabinet ook zonder overeenstemming met de VNG over de wijze van financiering, het peuterplan doorzet. De peuterspeelzalen zijn welzijnsvoorzieningen die onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de lokale pedagogische infrastructuur. Peuterspeelzalen vallen bovendien onder de werkingssfeer van de WMO. Het is daarom niet juist dat de minister, zonder instemming van de gemeenten, ingrijpt in een lokale aangelegenheid.

Onderstaand treft u aan wat dit voorstel voor gemeenten betekent en welke bedenkingen wij hierbij hebben.

#### *Wat betekent het voorstel voor gemeenten*

1. Het peuterspeelzaalwerk, in de zestiger jaren van de vorige eeuw als lokale voorziening begonnen, wordt als zodanig per 2018 beëindigd.
2. Peuters van werkende ouders worden van gemeentelijke financiering 'overgeheveld' naar het Rijk, via een vraaggestuurde regeling. Vanaf 2018 wordt DUO de uitvoerende instantie.
3. Om de extra rijkskosten te financieren wordt 35 miljoen uit het gemeentefonds genomen, zijnde de decentralisatieuitkering kwaliteit peuterspeelzalen.
4. Peuterspeelzalen worden daardoor feitelijk getransformeerd naar peuteropvang, een vorm van kinderopvang. Dat betekent dat peuterspeelzalen, gelijk aan de kinderopvang, tot de marktsector gaan behoren.

5. De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen worden verhoogd en de kosten daardoor ongeveer verdubbeld. Daarbij gaan de peuterspeelzalen onder de restricties van de toeslagenwet vallen. Dit betekent dat het maximale uurtarief op € 6,70 (niveau 2015) wordt vastgesteld.  
Ten opzichte van het huidige gemiddelde tarief in het land van € 8,85 (VVE niveau) betekent dit een bijstelling naar beneden van ruim € 2,-. Of er ruimte blijft voor voorschoolse voorzieningen onder lokaal regime, dus buiten het wettelijke kader, is de vraag.
6. Gemeenten houden een beleidsvrijheid voor een eventueel aanbod voor peuters die geen werkende of alleen-verdieners als ouders hebben.
7. De wettelijke taakopdracht van gemeenten voor VVE blijft ongewijzigd.
8. De minister gaat een vrijwillige mogelijkheid die gemeenten nu ook al hebben, om peuterspeelzalen en kinderopvang te integreren en zodoende ouders onder de toeslageregeling te laten vallen, wettelijk verankeren.

### *Bedenkingen*

1. Tegen de trend van de overheveling van taken naar de lokale overheid wordt een lokaal ontwikkelde voorziening voor peuters gecentraliseerd. Gelet op de verantwoordelijkheidstoedeling in het Sociaal Domein aan de gemeente is dit een moeilijk verklaarbare stap. Deze stap maakt het moeilijker voor gemeenten om de verbindingen te leggen met de rest van het sociale domein. Terwijl juist in de peuterleeftijd zoveel winst kan worden behaald.

Gemeenten zijn hiervoor eindverantwoordelijk. Daar zijn diverse financiële prikkels voor, zoals een flinke korting op het uitkeringenbudget. Maar, in tegenstelling tot de trend om de diverse inspanningen in het sociaal domein te verbinden, wordt de aansluiting van kinderopvang en peuteropvang met de rest van het sociale domein en het onderwijs door de centralisatie sterk bemoeilijkt. Dat, terwijl juist in de peuterleeftijd zoveel winst kan worden behaald.

2. Ouders die een toeslagrecht hebben met peuters op de peuterspeelzaal, krijgen te maken met een zeer omslachtige manier om de financiering te regelen. Nu melden ouders hun peuter aan bij de speelzaal en betalen al dan niet inkomensafhankelijk een ouderbijdrage. Soms (in VVE groepen) wordt geen bijdrage gevraagd. Het proces straks via DUO vergt volgens de branchevereniging Kinderopvang nog meer stappen dan nu in het toeslagensysteem. Er zal een groep ouders zijn voor wie de complexe procedure te ingewikkeld is met het gevolg dat zij hun peuter niet aanmelden.

3. De uitname van de decentralisatieuitkering (DU) van 35 miljoen om de extra kosten voor het Rijk te dekken staat haaks op het doel van de DU; om juist een kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen te realiseren. De verhoogde kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen zorgen daarbij voor verdubbeling van de kosten voor ouders zonder toeslagrecht. Hoe dit per saldo uitpakt is ten onrechte niet berekend door de minister. De minister gaat uitsluitend uit van wat het aan de kant van het Rijk extra gaat kosten. Dat is de verkeerde vraag/redenering. De vraag moet zijn: wat voor invloed heeft het voorstel op de kosten van gemeenten: de kosten voor gemeenten zullen met X dalen omdat er een doelgroep weggaat, maar zullen weer met Y stijgen omdat de kwaliteitseisen omhoog gaan. Het Rijk moet dit aspect meenemen in het voorstel op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
  
4. Het feit dat de peuterspeelzalen ook een marktsector gaan worden heeft belangrijke gevolgen. Voortaan zullen de Europese regels voor staatsteun en aanbesteding van toepassing worden op peuterspeelzalen. Dit betekent o.a.:
  - een marktconforme huurprijs i.p.v. het maatschappelijk tarief dat veel gemeenten hanteren. Een kostenverhoging voor de peuterspeelzalen dus.
  - gemeenten moeten voortaan bij inkoop van opvangplaatsen voor de niet toeslagpeuters (inclusief hun VVE aanbod) aanbesteden of in elk geval meerdere ondernemers de kans geven om in te schrijven. Het voortzetten van vaak jarenlange afspraken met de plaatselijke en betrouwbare peuterspeelzaal/welzijnsorganisatie is dan niet meer vanzelfsprekend.
  - VVE moet volgens de WPO toegankelijk zijn voor doelgroepeuters, dus betaalbaar zijn. Voor peuters die onder de toeslagenregeling vallen zal die toegankelijkheid vanwege de hogere kosten van kinderopvang verminderen. Gemeenten mogen niet de peuterplekken waar toeslag voor wordt aangevraagd aanvullend subsidiëren.
  
5. De kosten voor de peuterspeelzalen worden hoger. Dit zal vooral op het bordje van de ouder terecht komen. De minister gebruikt het argument van het creëren van een gelijk speelveld voor kinderopvang. Kennelijk prevaleert het belang van de concurrentiepositie van de kinderopvangondernemers boven dat van de betaalbaarheid van de peuterspeelzalen.

De minister heeft eerder, ook in het Bestuurlijk Overleg, gezegd dat gemeenten altijd zelf de opvangplaatsen kunnen gaan financieren. Gelet op de financiële krapte waar veel gemeenten momenteel mee kampen is dit geen realistische kijk op de gemeentelijke mogelijkheden. Er zullen zeker gemeenten zijn die de financiering van toeslagpeuters toch voor hun rekening gaan nemen, maar in meerderheid zal dit niet realistisch zijn.

De andere kant van de medaille is dat veel peuterspeelzalen geen overlevingskansen meer zullen hebben. De maximum-uurprijs voor de toeslageregeling is gebaseerd op de kinderopvang, die de kosten kan verdelen over 52 weken per jaar en 11 uur per dag. Tegenover de peuterspeelzalen met 40 weken per jaar en 3 uur per dag. Voor veel peuterspeelzalen zullen de overlevingskansen gering zijn. Dat betekent ook dat er een verschraling van het aanbod voor ouders zal ontstaan, dus een beperking van de keuzemogelijkheden.

6. De gemeente heeft straks nog maar een beperkte sturingsmogelijkheid in het peuterbeleid. Landelijk hebben ouders van ca.78% (CBS 31/12/13) van alle peuters recht op een kinderopvangtoeslag. Voor de resterende 22% kan de gemeente een peuteropvangplaats financieren. Hieraan kan de gemeente voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld over de kwaliteit.

Voor de grotere groep heeft de gemeente geen directe sturingsmogelijkheden.

Zeker waar het gaat om de noodzakelijke inbedding en verbinding in het sociaal domein betekent dit dat er minder mogelijkheden zijn om de opdracht in de Jeugdwet (preventie in peuterspeelzalen en kinderopvang) te realiseren. Ook de maatschappelijke opdracht om ervoor te zorgen dat iedere peuter straks als volwassene kan participeren in de samenleving, wordt lastig als de gemeente onvoldoende grip heeft op een stevig preventiebeleid in de jongste jaren van kinderen. En juist de peuterleeftijd biedt optimale kansen om ontwikkelings- of zorgproblemen te voorkomen of in elk geval sneller en effectiever aan te pakken.

Hetzelfde probleem gaat spelen ten aanzien van het creëren van de juiste voorwaarden voor een doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen (ook een taak vanuit de WPO). Maatwerk leveren wordt daarbij ook veel lastiger. Het bieden van een integraal aanbod, bijvoorbeeld met zorgondersteuning, wordt afhankelijk van de bereidheid van de kinderopvangondernemers.

De geringe sturingsmogelijkheid voor gemeenten laat zich straks ook zien in het bereik van peuters. Sinds de bezuinigingen van het Rijk op de kinderopvangtoeslagen (vanaf 2012) is een dalende lijn te zien in het gebruik van ouders. Uit diverse onderzoeken, van SCP en Significant<sup>1</sup>, blijkt dat een groot deel van de ouders in de afgelopen jaren de kinderopvang heeft opgezegd of minder uren is gaan gebruiken vanwege de kosten. In achterstandswijken blijkt het zelfs om 61% te gaan.

Die financiële afweging van ouders resulteert vervolgens in afname van het aantal kinderopvanglocaties. De afname van de capaciteit is vooral in de zgn.

---

<sup>1</sup> <http://www.kinderopvangtotaal.nl/Kinderdagverblijven/Actueel/2014/9/Kinderopvang-is-te-duur-voor-ouders-in-aandachtswijk-1593571W/>

achterstandswijken ingrijpend. Indien er te weinig peuters onder de gemeentelijke hoede overblijven zal het vervolgens ook niet mogelijk blijken peuters in de eigen wijk op te vangen. Dit gaat ook in de kleinere gemeenten en gemeenten met veel kleine kernen een nijpend probleem worden. Door deze ontwikkeling is sturing op juist deze groepen kinderen moeilijk wat leidt tot de kans dat vooral in de grote steden verdere segregatie tussen peuters van werkende ouders en niet-werkende ouders optreedt.

7. Naast verminderde sturing blijven gemeenten volgens de WPO wel de zorgplicht houden voor voldoende aanbod voorschoolse educatie (VVE) voor peuters met een risico op onderwijsachterstanden. Landelijk gaat het om ruim 16% van alle peuters, naar schatting heeft ongeveer een derde van deze groep ouders met een toeslagrecht. Omdat die laatste groep zelf verantwoordelijk is voor het regelen van de financiën, is het voor te stellen dat een deel zal afhaken. Het proces van toelag aanvraag (straks via DUO) wordt te ingewikkeld.

Volgens een berekening van de Brancheorganisatie bestaat het proces voor ouders straks uit meer stappen dan nu bij de Belastingdienst. Nu melden ouders zich aan bij de peuterzaal of voorschool en krijgen vervolgens een factuur voor de maandelijkse ouderbijdrage. In sommige gemeenten zijn tevens nu 2 van de 4 dagdelen gratis. De kosten gaan dus voor veel ouders flink omhoog. Het bereik van de doelgroep zal daardoor afnemen.

Het compenseren van werkenden met lage inkomens door de gemeente is feitelijk niet toegestaan. De kinderopvangtoeslageregeling is een rijksinkomensregeling en gemeenten mogen daar niet hun eigen afwijkende beleid op voeren. Ook hier geldt dat het voorstel van de minister segregatie zal bevorderen vooral in de grote steden. Gelet op het grotendeels weghalen van de verantwoordelijkheid voor peuterspeelzalen bij gemeenten zal de gemeente zich wellicht uitsluitend op de VVE doelgroep richten. Het volgens wetenschappelijke theorieën gunstige effect van groepsmenging op de ontwikkeling van kinderen komt hierdoor in het gedrang.

Het plan van minister Asscher staat gelet op bovenstaande, haaks op de gemeentelijke opdracht in de WPO en brengt gemeenten in een spagaat. Het onderwijsachterstandenbeleid van staatssecretaris Dekker draagt gemeenten op voor alle kinderen met een achterstandsrisico een aanbod voorschoolse educatie te verzorgen. Gemeenten doen dat nu in hoofdzaak in peuterspeelzalen of voorscholen. De groepen voorschoolse educatie bestaan naar schatting in het land gemiddeld uit 50% doelgroepkinderen en 50% niet-doelgroepkinderen. Met uitzondering van de grote steden zijn er namelijk nergens in wijken voldoende doelgroepkinderen om separate vve groepen te vormen en worden groepen daarom gemengd.

8. Bestaat de mogelijkheid van integratie nu op vrijwillige basis, straks worden gemeenten min of meer gedwongen om hun peuterspeelzalen te integreren in de kinderopvang. Dit belemmert de mogelijkheid om gemeentelijk maatwerk te creëren, maatwerk afgestemd op de behoefte en de vraag van ouders en het beschikbare aanbod in de gemeente. In het VNG peuterplan is juist ruimte voor maatwerk. Vanuit diverse gemeenten zijn al signalen gekomen dat ouders principiële bezwaren tegen 'kinderopvang' hebben.

### **Tot slot**

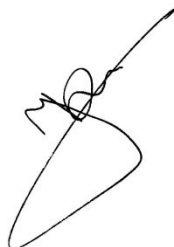
Naast bovenstaande bedenkingen waarschuwen wij ook voor het afgeven van een verkeerd signaal aan gemeenten door de uitname van de DU uit het gemeentefonds te plegen. Gemeenten hebben de laatste jaren te maken met vele ingrijpende kortingen en uitnames. Vooralnog zijn wij positief gestemd over het voornemen uit de Miljoenennota om vanaf 2016 gemeenten, gefaseerd via het gemeentefonds 60 miljoen beschikbaar te stellen voor het realiseren van een voorschools aanbod voor alle peuters. Feitelijk erkent het kabinet hiermee het door de VNG bepleite ontwikkelrecht voor alle peuters. Het budget is echter nog niet voldoende om het aanbod gratis toegankelijk te maken, zodat een optimaal bereik van alle peuters nog niet vanzelfsprekend is.

Gezien de lokale infrastructuur voor peuterspeelzalen en kinderopvang zien wij geen noodzaak om de storting uit te spreiden over vijf jaar. De uitbreiding van plaatsen kan wat ons betreft in korte tijd gerealiseerd worden. Maar, wij benadrukken nogmaals dat de uitname van 35 miljoen uit het gemeentefonds van de baan moet. Deze uitname zal met daarbij de voorgenomen ramingsbijstelling van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid van 50 miljoen een groot gat slaan bij vele gemeenten. In dat licht is de 60 miljoen voor voorschools aanbod niet helemaal serieus te nemen. Onder de streep komen gemeente in de min te staan.

We verzoeken de Tweede Kamerleden om kritisch na te denken over het financieringsstelsel als geheel. De VNG is van mening dat iedere wijziging in het kinderopvangstelsel voortaan moet gaan over de toekomst van ouders en kinderen. Nu worden er teveel drempels opgeworpen, die het gewenste grote bereik negatief beïnvloeden. De ministeries kijken nog steeds te verkokerd naar de diverse jeugddossiers, en werken elkaar zelfs tegen, terwijl gemeenten meer en meer toewerken naar verbinding van de beleidsinzet op de dossiers. Wij geven daarom het advies: Stel de wijzigingen in het kinderopvangstelsel uit, dus ook de nu voorgestelde wijziging voor de peuteropvang. Werk toe naar een houdbaar systeem en doe dit op basis van een effectenanalyse vooraf. Wat betreft de aangekondigde ramingsbijstelling van

OCW pleiten we ervoor om te wachten op een verbeterde gewichtenregeling en het budget in afwachting daarvan te bevroren. Op termijn lijkt het systeem zich te ontwikkelen naar het Lokaal Sociaal Domein, ook de basis voor peuters hoort daarbij.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by a smaller 'K' and a long horizontal stroke extending to the right.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad