

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
13 juli 2007

Ons kenmerk
PO/KOV/2007/24201

Onderwerp
Samen spelen, samen leren

1. *Inleiding*

Het kabinet wil dat kinderen samen spelen en samen leren. Dit motto is daarom ook uitgangspunt voor het vormgeven van voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar. Wat daarin belangrijk is, is dat kinderen een goede basis krijgen. Dat is wat een ouder zijn kind gunt. Een kind is allereerst onderdeel van een gezin. Van daaruit heeft het kind steeds meer contacten met leeftijdgenootjes en met ouderen. Veel jonge kinderen ontmoeten andere kinderen dagelijks in kinderdagverblijven of peuterspeelzalen. Ouders moeten kunnen rekenen op dezelfde goede kwaliteit van de leidsters en benodigde aandacht voor ontwikkeling van het kind. In de ontwikkeling van het kind is de taalontwikkeling van essentieel belang. De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht geweest voor het belang van educatieve programma's die kinderen in hun taalontwikkeling stimuleren. Taalontwikkeling is daarbij onderdeel van het spel. Het kabinet wil dat alle kinderen die het nodig hebben, deelnemen aan deze vorm van educatie. Een overzichtelijk systeem van financiële tegemoetkoming aan ouders, los van welke voorziening wordt gekozen, maakt dit mede mogelijk.

In het beleidsprogramma Samen Werken, Samen Leven van 14 juni jongstleden, kondigde het kabinet, onder de kop *Het realiseren van een sluitend systeem voor kinderopvang voor 0-4 jarigen*, aan dat het kabinet maatregelen zal nemen om kinderdagverblijven en peuterspeelzalen te harmoniseren. Hierbij is voor het kabinet belangrijk dat er ruimte blijft voor diversiteit in de uitvoering.

In deze brief zet het kabinet in grote lijnen uiteen hoe het uitwerking wil geven aan het bestrijden van taalachterstanden bij jonge kinderen. Het kabinet wil vanaf 2008 al fors investeren in de uitbreiding van programma's voor voorschoolse educatie. Op Prinsjesdag zal het kabinet hierover meer bekendmaken. Voor de middellange termijn wil het kabinet komen tot verdere harmonisering van de regelgeving van voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar. Dit vergt wetswijziging. Het kabinet voorziet inwerkingtreding van een dergelijke wet met ingang van 1 januari 2010.

Paragraaf 2 van deze brief geeft aan welke problemen er op dit moment spelen op het gebied van het aanpakken van taalachterstanden in het Nederlands bij jonge kinderen. Daarbij komen ook de voorzieningen voor deze kinderen aan de orde. Deze voorzieningen dragen zowel bij aan de arbeidsparticipatie als aan de ontwikkeling van het kind. Het kabinet wil deze beide functies waarborgen. Nadat in paragraaf 3 de ambities van het kabinet zijn vastgesteld, komt in paragraaf 4 de uitwerking voor de korte en middellange termijn aan de orde. In paragraaf 5 worden de belangrijkste aandachtspunten voor de komende tijd aangegeven. De brief sluit af met paragraaf 6 waarin het vervolgtraject wordt geschetst.

2. Opgaven voor de komende kabinetsperiode

2.1 Een sluitend systeem waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt

Nog steeds begint een grote groep kinderen met een aanzienlijke taalachterstand aan de basisschool. Ze spreken duidelijk minder goed Nederlands dan hun klasgenootjes. Het gaat zowel om kinderen uit de grote stad als kinderen van het platteland¹. Van de ongeveer 400.000 kinderen in de voorschoolse leeftijd van 2 en 3 jaar behoren op dit moment zo'n 25% tot de zogeheten doelgroepkinderen.

Het risico op taalachterstanden ontstaat voornamelijk doordat kinderen opgroeien in een thuissituatie die wel 'taalarm' wordt genoemd, wat betreft de ontwikkeling van de Nederlandse taal. Op bepaalde plaatsen - vooral in de grotere steden - komt het soms zelfs voor dat kinderen in de voorschoolse periode in het geheel niet in contact komen met de Nederlandse taal omdat thuis een andere taal wordt gesproken. Dit klemt temeer wanneer deze kinderen niet naar een kinderopvangverblijf of peuterspeelzaal gaan waar met een taalstimuleringsprogramma in het kader van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) wordt gewerkt.

Zo'n 20% van de kinderen is bij het begin van de basisschool niet goed aanspreekbaar in de Nederlandse taal². Het is algemeen bekend dat vroeg ontstane taalachterstanden moeilijk in te lopen zijn. Kinderen die met een forse taalachterstand aan de basisschool beginnen, verlaten meestal de basisschool ook met een forse taalachterstand. Deze kinderen komen aan het einde van het basisonderwijs vaak niet verder dan het taalniveau dat de meeste andere kinderen al in groep 6 of 7 van de basisschool hebben bereikt³. Vanzelfsprekend heeft dit grote consequenties voor hun verdere schoolloopbaan en arbeidsmarktperspectieven.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat als jonge kinderen aan een taalstimuleringsprogramma deelnemen, de effecten op de cognitieve en taalontwikkeling van kinderen groot zijn⁴. Om die positieve effecten te

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2003). *Autochtone achterstandskinderen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.

² KPC Groep (2007). *Wat kun je leren als taal een probleem is...* Den Bosch: KPC Groep.

³ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderwijsverslag 2005-2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁴ Kampen, A. van, Klopogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.

bereiken, moeten de uitvoeringscondities wel goed zijn. Deze condities hebben betrekking op de kwaliteit van de VVE-programma's en de kwaliteit van de uitvoering daarvan⁵. De macro-economische effecten zijn op de lange termijn groot. Het leidt tot betere sociale vaardigheden, minder schooluitval en betere loopbaanperspectieven. Ook zijn er micro-economische effecten op de korte termijn, zoals het verbeteren van het rendement van het onderwijssysteem. Deze opbrengsten zijn vaak hoger dan die van andere overheidsinvesteringen⁶. De baten van het aanbieden van taalstimuleringsprogramma's zijn hoger dan de kosten volgens kosten- en batenanalyses. Iedere geïnvesteerde euro levert twee- tot zevenmaal zoveel op.⁷ Mede daarom heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in haar studie *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*⁸ opgemerkt dat met VVE de vroege taalachterstanden van kinderen effectief worden bestreden. Het Centraal Planbureau onderbouwt de noodzaak van substantiële overheidsinvesteringen in VVE in *Kansrijk kennisbeleid*⁹.

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voert Sardes de landelijke VVE-monitor uit¹⁰. Uit de eerste meting blijkt dat in 2006/2007 iets meer dan de helft (51%) van de doelgroepkinderen in de leeftijd van 2 en 3 jaar wordt bereikt met taalstimuleringsprogramma's. Ruim tweederde (68%) van de doelgroepkinderen in de vroegschoolse periode (groepen 1 en 2 van basisonderwijs) wordt bereikt.

Het bereiken van kinderen in de leeftijd tussen 2 en 4 jaar vindt plaats via twee verschillende typen voorzieningen die de afgelopen decennia zijn ontstaan: kinderopvangcentra en peuterspeelzalen (zie bijlage). Tussen die voorzieningen bestaan belangrijke overeenkomsten en verschillen. Beide voorzieningen kennen een geheel eigen ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling. Belangrijkste overeenkomst is dat beide voorzieningen gericht zijn op jonge kinderen. Daarnaast zijn het ontmoeten van andere kinderen, het stimuleren van ontwikkeling en het inspelen op achterstanden -vroeger specifieke functies van de peuterspeelzalen- inmiddels ook in de kinderopvang gemeengoed. Kinderopvang is een belangrijke voorwaarde voor ouders om arbeid en zorg te kunnen combineren. Kinderopvangcentra zijn daarom de hele dag open. Peuterspeelzalen hebben een ander doel dan kinderopvangcentra: zij zijn uitsluitend gericht op het samen leren spelen van kinderen. Dit betekent dat ze een beperkt aantal uren per dag open zijn. Hierdoor bereikt de peuterspeelzaal vaak andere kinderen dan de kinderopvangcentra. Dit wordt verder versterkt door het huidige verschil in financiering tussen peuterspeelzalen en kinderopvang. Het al dan niet combineren van arbeid en zorg is immers bepalend voor de keuze tussen kinderdagverblijf of peuterspeelzaal. Alleen ouders die arbeid en zorg combineren, komen volgens de Wet kinderopvang in aanmerking voor een

⁵ Zie voor enkele voorbeelden: www.nji.nl

⁶ Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3-82; Rolnick A. & Grunewald, R. (2003). *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*. Minneapolis, MN: Federal Reserve Bank of Minneapolis; Gille et al (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito; Heckman, J.J., Krueger, A.B. & Friedman, M.B. (Eds.) (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press.

⁷ Klopogge, J. (2003). *Feiten en cijfers. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie*. Utrecht: Sardes.

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Den Haag: WRR.

⁹ Centraal Planbureau (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

¹⁰ Jepma, I.J., Kooiman, P. & Vegt, A.L van der (2007). *Eerste meting van de landelijke VVE-monitor*. Utrecht: Sardes.

kinderopvangtoeslag. In kinderdagverblijven zitten meestal autochtone kinderen. In de peuterspeelzalen in de grote steden ontstaat vaak een "homogene" concentratie van allochtone kinderen. Op het platteland is de segregatie tussen allochtone en autochtone kinderen minder sterk, maar is er wel vaak een scheiding in groepen van kinderen met en kinderen zonder taalachterstand. De tweedeling wordt verder versterkt doordat gemeenten er vaak voor kiezen om taalstimuleringsprogramma's vooral aan te bieden via peuterspeelzalen, waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn. Echter, er zijn ook kinderen in de kinderdagverblijven die taalstimuleringsprogramma's nodig hebben; het kabinet wil deze kinderen ook bereiken. Door de huidige tweedeling ontstaat een systeem dat op zeer jonge leeftijd bevorderend voor segregatie kan werken. Als peuterspeelzalen met relatief veel allochtone kinderen verbonden zijn aan een specifieke basisschool om zo de doorgaande leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie te garanderen, vergroot dit het risico op voortzetting van segregatie tussen basisscholen.

Peuterspeelzalen en kinderopvangcentra zijn wijkgebonden voorzieningen. Er zullen altijd voorzieningen blijven bestaan die, afhankelijk van de samenstelling van de wijk, meer of minder gemengd zijn. Het huidige stelsel van financiering werkt echter in gemengde wijken segregatie in de hand. Wanneer het stelsel van voorzieningen de mogelijkheid zou bieden voor het ontstaan van meer gemengde groepen in gemengde wijken, verkleint dit de kans op vroegtijdige segregatie.

Verder kennen beide voorzieningen grote verschillen op het gebied van regelgeving, de wijze van financiering, de invulling van de kwaliteitseisen en de vormgeving van het toezicht. Hierbij geldt dat bij kinderopvang sprake is van één landelijk wettelijk kader, namelijk de Wet kinderopvang die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Bij peuterspeelzalen is sprake van decentraal beleid: iedere gemeente in Nederland gaat naar eigen inzicht om met peuterspeelzaalwerk. Een peuterspeelzaal is meestal vanuit de publieke sector georganiseerd. Ouderbijdragen en kwaliteitseisen verschillen daardoor per gemeente. Wel gaat het in de meeste gemeenten om een wijkvoorziening die de ouders dikwijls ervaren als laagdrempelig. Kinderopvangcentra zijn private instellingen die op een markt functioneren. Dat volgt uit het systeem van vraagfinanciering van de Wet kinderopvang.

2.2 *Verhogen van de arbeidsparticipatie*

Was de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen in 1990 nog 39%, in 2005 bedroeg die 54 %. De arbeidsdeelname van vrouwen met een partner en minderjarige kinderen steeg sinds 1990 naar 60% en ook alleenstaande ouders combineren steeds vaker arbeid en zorg.¹¹ Dit is mede mogelijk gemaakt door de uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen en de verbeteringen in het kinderopvangstelsel in de afgelopen periode, waaronder de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005. Om de kosten voor ouders te verlagen, zijn het introduceren van de verplichte werkgeversbijdrage per 1 januari 2007 en de intensiveringen per 1 januari 2006 en 1 januari 2007 van groot belang geweest.

¹¹ W. Portegijs e.a. – Emancipatiemonitor 2006, pag 74, Den Haag: SCP / CBS

Na de geboorte van hun eerste kind stopt een deel van de vrouwen, vooral lager opgeleiden, met werken. In totaal stopte in 2003 10% van de vrouwen met werken na de geboorte van hun eerste kind. Voor laagopgeleide vrouwen is dat 29%.¹²

Verdere verhoging van de arbeidsparticipatie acht het kabinet gewenst omdat er de komende jaren juist een groter arbeidsaanbod nodig is in verband met de grote groep 'babyboomers' die met pensioen gaat. Het aantal 65-plussers zal in 2040 zo'n 24% van de bevolking uitmaken, terwijl hun aandeel momenteel nog 14% is.¹³ De oudedagsvoorzieningen en zorg voor deze sterk groeiende groep kunnen alleen betaalbaar blijven als er voldoende werkenden zijn om de kosten daarvan gezamenlijk te dragen. Verder draagt werk bij aan de economische zelfstandigheid van vrouwen; dat is voor henzelf van belang, maar ook voor de samenleving omdat moeders met een betaalde baan het risico op armoede en een beroep op sociale zekerheid van gezinnen verlagen. Een laag armoederisico heeft bovendien een positief effect op kinderen. Het is daarom van belang om voorschoolse voorzieningen voor kinderopvang, spelen en leren zo vorm te geven, dat deze flexibel kunnen blijven aansluiten bij de wensen van ouders om arbeid en zorg te combineren.

Het kunnen combineren van arbeid en zorg blijft een kerndoelstelling voor overheidsbeleid op dit terrein. Met de uitwerking van de plannen uit deze brief, verandert daar niets aan. Uitgangspunt van het kabinet is dat de mensen die arbeid en zorg combineren, hun huidige recht op kinderopvangtoeslag behouden.

3. Ambities van het kabinet

De ambities van het kabinet op deze terreinen staan verwoord in de volgende passages van het Coalitieakkoord:

"Niet alleen van wie naar hier komt, mag kennis van taal en gewoonten verlangd worden; bij allen die hier wonen, moet taalachterstand worden aangepakt. Daartoe komt er een breed programma om taalachterstanden weg te werken. Kinderen waarbij op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang/peuterspeelzalen, voorschoolse educatie (groep 0) en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht. De ouders van die kinderen worden hierbij direct betrokken via een verbrede leerplicht. "

¹² W. Portegijs, e.a. (2006), tabel 5.4 en 5.5. In 1997 stopte nog 25% van de werkende vrouwen met hun baan na de geboorte van hun eerste kind. De laatste jaren is het aantal vrouwen tussen 15 en 65 jaar dat geen baan wil vanwege de zorg voor een gezin sterk afgenomen, van 863.000 in 2000 naar 577.000 in 2005. 51% van deze groep vrouwen is laagopgeleid.

¹³ CBS-Statline, Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2004-2050.

“Samen leven begint met samen spelen. De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogmerken zijn het tegengaan van segregatie in de kinderopvang/peuterspeelzalen, het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool. Scholen behouden de mogelijkheid een 0-groep aan te bieden. Op deze manier ontstaat een sluitend systeem van voorzieningen waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt.”

Het kabinet heeft voor de uitwerking de volgende middelen gereserveerd:

Tabel kinderopvangbudget 2008-2011

<i>Investeringen Pijler 4</i>	2008	2009	2010	2011	Structureel
<i>Sociale samenhang</i>					
Kinderopvang	175	350	525	700	700

Het Coalitieakkoord schetst het kader waarbinnen het kabinet wil werken aan het bestrijden van taalachterstanden bij peuters en het harmoniseren van het stelsel van voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar. Het Coalitieakkoord is leidend bij de verdere uitwerking van de plannen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de gedachte achter de moties Hamer en Rutte (resp. 2005/2006, 30 800 VIII, nr. 26 en 2006/2007, 30 800 nr. 23).

4. Uitwerking van het Coalitieakkoord

4.1 Eerste acties op korte termijn: bestrijden van taalachterstanden

Vooruitlopend op de harmonisatie wil het kabinet voortvarend taalachterstanden in het Nederlands bij jonge kinderen aanpakken. Het kabinet wil daarom vanaf 2008 als eerste belangrijke stap de middelen hiertoe voor gemeenten intensiveren. Doel hiervan is om stapsgewijs alle kinderen waarbij een achterstand is geconstateerd, op het vereiste niveau te brengen. Op 4 juni 2007 hebben Rijk en gemeenten het Bestuursakkoord “Samen aan de slag” gesloten. Daarin is onder andere afgesproken dat het Rijk en gemeenten samen optrekken in de verbetering en uitbreiding van de voor- en voerschoolse educatie. De komende tijd zullen Rijk en gemeenten – conform het Bestuursakkoord - nadere afspraken maken over het realiseren van het gewenste doelgroepbereik in 2011, over de kwaliteit van de voorzieningen (waaronder de kwaliteit van leidsters) en over voldoende spreiding over de gemeente. Hieruit zal ook voortvloeien dat gemeenten, meer dan nu het geval is, ook afspraken moeten maken met de kinderopvangcentra over het aanbod van voorschoolse educatie. Ook de verdeling van de middelen voor voorschoolse educatie over de gemeenten zal nader uitgewerkt worden in overleg met de gemeenten. Verder worden met de vier grote steden en een aantal plattelandsgemeenten, zoals in Oost-Groningen, acties ondernomen om de kinderen met een taalachterstand op het gewenste taalniveau te krijgen.

4.2 *Harmoniseren regelgeving op de middellange termijn*

In vervolg op de brede aanpak van taalachterstanden binnen het huidige stelsel, wil het kabinet ook werken aan de totstandkoming van een geharmoniseerd stelsel van voorzieningen, om zo ook het risico van segregatie zoals beschreven in paragraaf 2.1 te verminderen. Het kabinet realiseert zich dat er in verstrekkendheid verschillende mogelijkheden zijn om vroegtijdige bestrijding van taalachterstanden te realiseren en gelijktijdig de regelgeving en financiering van de verschillende voorzieningen aan te passen.

De meest vergaande systeemwijziging is een verplichte voorschool die aansluit bij het onderwijs. Dit betekent dat er één voorziening komt voor alle kinderen vanaf 2 jaar in plaats van de huidige peuterspeelzaal en kinderopvangcentra. Deze voorziening kan geheel publiek zijn (zoals de huidige peuterspeelzaal met VVE) of deze kan worden verbonden aan de basisschool. Deze benadering betekent materieel een (gedeeltelijke) verlaging van de leerplicht zodat alle kinderen vanaf 2 jaar op school een educatief programma volgen. Met dit voorstel worden alle kinderen waar een taalachterstand is geconstateerd, bereikt. Kinderen die geen VVE nodig hebben volgen een licht educatief programma.

Het creëren van een verplichte voorschool is kostbaar en sluit niet aan bij de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van kinderopvang. Alle kinderen zouden naar de schoolse voorziening moeten gaan om de doelgroepkinderen te bereiken. Kinderopvang (en peuterspeelzaal) worden grotendeels opgeheven. Ook zijn er veel aanpassingen nodig om peuterspeelzalen of schoolgebouwen ook de zorg te kunnen laten bieden die jonge kinderen nodig hebben, zoals slaap- en verschoonruimtes. Tevens betekent deze optie dat de bestaande private kinderopvangsector met een jaarlijkse omzet van zo'n € 2 miljard door overname of op een andere wijze voor een groot deel in het publieke domein gebracht moeten worden. Het kabinet acht dit alles onwenselijk. De verworvenheden van de Wet kinderopvang wenst het kabinet niet verloren te laten gaan. Ook het verlagen van de leerplicht van 5 naar 2 jaar acht het kabinet niet wenselijk.

Het kabinet ziet een alternatief voor een dergelijke voorziening in het harmoniseren van regelgeving en financiering van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VVE. Bij de invulling van de harmonisering komen de volgende thema's aan de orde:

- financiële tegemoetkoming aan de ouders (paragraaf 5.1)
- regierol van gemeenten voor de voorschoolse educatie (paragraaf 5.2)
- kwaliteitsregelgeving, toezicht en handhaving (paragraaf 5.3)

Bij de uitwerking van de harmonisering blijft de bestaande keuzevrijheid voor ouders uitgangspunt, evenals de diversiteit in de uitvoering.

In een geharmoniseerd stelsel wil het kabinet alle kinderen met een taalachterstand bereiken. Het belang voor deze kinderen om VVE te volgen, is zo groot dat het kabinet van mening is dat deze ouders geen belemmering mogen kennen voor deelname van hun kinderen aan een VVE-programma. Hierbij is het uitgangspunt van het kabinet, zoals ook beschreven in paragraaf 2.2, dat ouders de mogelijkheid hebben om arbeid en zorg te combineren en dus bij de harmonisatie hun huidige recht op

kinderopvangtoeslag behouden. Tenslotte wil het kabinet het laagdrempelige karakter van het huidige peuterspeelzaalwerk ook voor kinderen die niet tot de hiervoor geschetste doelgroepkinderen behoren, in het geharmoniseerde stelsel terug laten komen.

Het kabinet wil met zijn uitwerking van de harmonisering de sterke onderdelen van de Wet kinderopvang (vraagfinanciering, keuzevrijheid, landelijke regelgeving, creativiteit van ondernemers) combineren met een duidelijke rol voor gemeenten waar het gaat om het lokale achterstandenbeleid. Zo kan het patroon doorbroken worden dat kinderen met een taalachterstand bij voorbaat in dezelfde instellingen terecht komen. Het kabinet zal deze benadering nader uitwerken.

5. Nadere verkenning

Het kabinet realiseert zich dat de voorgestelde wijze van harmonisering nog niet op alle punten uitgewerkt is. Een dergelijke verandering van bestaande stelsels van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie brengt een aantal vragen met zich mee. In de komende periode zal het kabinet op vijf terreinen deze vragen nader uitwerken waarbij verschillende uitwerkingsrichtingen denkbaar zijn.

5.1 Financiële tegemoetkoming aan ouders

In de komende periode zal het kabinet nader onderzoeken hoe de harmonisatie concreet zal worden vormgegeven. Harmonisatie van financiering richt zich allereerst op kinderen in de leeftijd van 2-4 jaar. Financiering van ouders met kinderen met een taalachterstand dient voldoende te zijn om een goed VVE-programma te volgen. Uitgangspunt bij de uitwerking is dat de administratieve complexiteit van financiële tegemoetkoming voor ouders, zeker voor hen die problemen hebben met de Nederlandse taal, geen belemmering mag betekenen voor deelname van kinderen in kinderopvang of peuterspeelzaal. Dit geldt eveneens voor de kosten voor ouders.

Ook de nadere keuze betreffende de vormgeving van de werkgeversbijdrage in de Wet kinderopvang vergt uitwerking. De Wet kinderopvang kent, via een collectieve heffing, een bijdrage van de werkgever voor het kinderopvanggebruik van werkende ouders. Achtergrond daarbij is het belang van werkgevers bij mogelijkheden voor kinderopvang van hun werknemers. Het Rijk betaalt de werkgeversbijdrage uit aan werkende ouders als integraal onderdeel van de Kinderopvangtoeslag. Het kabinet is van oordeel dat de bijdrage van werkgevers voor kinderopvang gerelateerd moet blijven aan het kinderopvanggebruik van werknemers. Van werkgevers kan niet verwacht worden dat zij meebetalen aan het gebruik van kinderopvang om andere redenen dan deelname aan betaalde arbeid. De werkgeversbijdrage blijft conform de bestaande systematiek als een opslag op de sectorpremies en gerelateerd aan de kinderopvangkosten van enkel de ouders die arbeid en zorg combineren.

5.2 Regierol van gemeenten voor de voorschoolse educatie behouden en versterken

Zowel voor de korte als de middellange termijn ligt het voor de hand dat de gemeente de regierol behoudt bij het bepalen van de doelgroep voor voorschoolse educatie, het aanbod van VVE-

programma's en de spreiding van instellingen die VVE-programma's aanbieden over de gemeente. De gemeente voert hierover op dit moment met de besturen van kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen en basisscholen bestuurlijk overleg (bijv. in het kader van de lokale educatieve agenda) waarbij ook afspraken gemaakt kunnen worden. Om de huidige regierol van de gemeente te versterken, wordt nog nader verkend over welke bevoegdheden de gemeente moeten kunnen beschikken. Hierbij zal ook het advies van de Raad van State in acht worden genomen dat is uitgebracht in het kader van de Wet inburgering (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 106).

De inzet voor de voorschoolse educatie zal zijn om in deze kabinetsperiode alle doelgroepkinderen te bereiken met VVE-programma's. Zoals hiervoor is aangegeven, zullen het Rijk en de gemeenten hierin gezamenlijk optrekken, zoals ook reeds is aangegeven in het Bestuursakkoord van het Rijk met de VNG. Ook de verdeling van de middelen voor voorschoolse educatie over de gemeenten zal nader uitgewerkt worden in overleg met de gemeenten.

De doelgroepkinderen zijn in ieder geval de kinderen bij wie een taalachterstand is geconstateerd. Daaronder vallen ook de kinderen van de ouders die een inburgeringscursus volgen (zowel de inburgeringsbehoefte als de inburgeringsplichtigen). Om de professionals te ondersteunen bij het constateren van een mogelijke taalachterstand, wordt onderzocht of het mogelijk is hiervoor een landelijk gestandaardiseerd instrument te ontwikkelen. Belangrijk hierbij is of de constatering van een taalachterstand bij een kind samen kan gaan met de constatering van een taalachterstand bij het hele gezin. In samenhang hiermee wordt nagegaan op welke wijze de doorverwijzing van zowel het kind als de ouders voor taalstimulering cq taallessen verbeterd kan worden. In overleg met de Minister voor Jeugd en Gezin en het veld wordt gekeken op welke wijze consultatiebureaus (Centra voor Jeugd en Gezin) betrokken kunnen zijn bij de constatering van taalachterstanden en de toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE en van ouders naar taallessen. De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zal betrokken zijn bij de toeleiding naar taallessen voor ouders die – al dan niet verplicht – een inburgeringscursus volgen. Naast het criterium van 'constatering van een taalachterstand', kunnen gemeenten nog aanvullende criteria hanteren voor het vaststellen van de doelgroep.

5.3 *Kwaliteitsregelgeving, toezicht en handhaving*

Kwalitatief verantwoorde zorg voor kinderen kan niet zonder kwaliteitseisen. Het kabinet heeft – ook in een geharmoniseerd stelsel – echter niet voor ogen dat kwaliteitseisen voor alle soorten voorzieningen identiek zijn. Het is wenselijk om, binnen één kader van kwaliteitseisen, ruimte te bieden voor het maatwerk dat bij de opzet van de voorziening past. Zo is het niet logisch dat een voorziening waar kinderen slechts enkele uren verblijven, een slaapruiimte kent. Zo wil het kabinet zorgdragen dat voorzieningen die enkele uren per dag open zijn hun laagdrempelige karakter behouden.

In lijn met bovenstaande is van belang dat de kwaliteitseisen in de regelgeving helder verankerd worden. In de Wet kinderopvang staat een aantal concrete eisen (bijv. instellen oudercommissie) waaraan de kinderopvangondernemer moet voldoen. Daarnaast zijn er in de wet ook globale eisen opgenomen, welke door de brancheorganisaties (ondernemers en ouders) verder ingevuld zijn in landelijke normen (Convenant kwaliteit kinderopvang; oktober 2004). De rijksoverheid heeft de

normen uit het convenant één op één overgenomen in beleidsregels en deze normen toetsbaar uitgewerkt in toetsingskaders voor de GGD. Op deze manier is er op dit moment een goede balans tussen wettelijke eisen en zelfregulering. Die balans veronderstelt dat alle partijen (kinderopvangorganisaties, ouders, overheid) dezelfde prioriteiten stellen en daarover tot afspraken kunnen komen. Hoewel daarvoor nu geen indicaties zijn, hoeft deze situatie zich niet altijd voor te doen. Het kabinet onderzoekt daarom de mogelijkheid dat de overheid in een dergelijke situatie over een instrument beschikt om toch gewenste kwaliteitsnormen te kunnen vaststellen. Dat kan door de huidige systematiek aan te vullen met de mogelijkheid om bij AMvB kwaliteitseisen te stellen.

De vraag dringt zich op hoe het toezicht vormgegeven moet worden in een nieuw stelsel waar VVE ook een belangrijke rol speelt. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) houdt toezicht op het primair onderwijs en doet op dit moment in pilots ervaring op met het toezicht op VVE op zowel scholen, als in peuterspeelzalen en in kindercentra. In de Wet kinderopvang is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht en handhaving waarbij de GGD controleert op basis van landelijke normen. De gemeenten handhaven. Het voordeel van het huidige systeem is, dat het aansluit bij de lokale jeugdagenda van gemeenten. Het nadeel van dit systeem is het gebrek aan eenheid waardoor uniformiteit in de handhaving moeilijker te garanderen is en afhankelijk is van de inzet van de gemeenten. Sturing door het Rijk is alleen mogelijk via de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en daarnaast via overleg met VNG, GGD Nederland en individuele gemeenten. Gelijktijdig met deze brief stuurt het kabinet een aantal onderzoeksrapporten naar de Tweede Kamer, waaronder rapportages van de Inspectie Werk en Inkomen. Hieruit blijkt dat het decentrale toezicht op de kinderopvang verbeterd kan worden.

Bij de uitvoering van het toezicht op VVE wil het kabinet dubbel toezicht in het stelsel voorkomen en gelijktijdig de huidige systematiek verbeteren. De keuze voor de inrichting van het toezicht voor het stelsel van voorzieningen kan alleen gemaakt worden na nadere analyse. Het kabinet is in overleg met de VNG over de vormgeving van het toezicht en over de bredere regierol van gemeenten.

5.4 *Implementatie*

Bij de keuze voor harmoniseren van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en het vergroten van het bereik van taalstimuleringsprogramma's moeten de gevolgen van die keuze voor beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen worden afgewogen. Het gaat daarbij onder meer om de volgende vragen:

- o Het kabinet hecht aan de variëteit in het aanbod en beoogt niet om met de harmonisering een blauwdruk voor voorschoolse voorzieningen te presenteren. Ook voor wat betreft de continuering van de diversiteit in het aanbod geldt dat de vraag van ouders hier leidend zal zijn.
- o Belangrijk aspect bij de implementatie van de kabinetsplannen is een zorgvuldig –en zo nodig gefaseerd- invoeringstraject voor de bestaande voorzieningen. Hierbij zijn ook de ervaringen van reeds bestaande samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen en kinderopvang relevant.
- o De beschikbaarheid van voldoende opgeleid personeel. Het kabinet is zich hiervan bewust. Het kabinet zal vooruitlopend op de implementatie onder meer met voorstellen komen om de komende

jaren sterk te investeren in het opleidingsniveau van het zittende personeel. Dit moet ertoe bijdragen dat de toegankelijkheid van de voorzieningen gewaarborgd blijft.

5.5 *Budgettaire kader*

Voor de nadere uitwerking van de bovenstaande vragen is het budgettaire kader van het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma voor het thema Kinderopvang leidend. Dit betekent dat onder andere een intensivering van de VVE-middelen voor de kinderen in de leeftijd 2-4 jaar ook uit de enveloppe kinderopvang gefinancierd wordt.

Onderdeel van de budgettaire afweging is ook de vraag hoeveel geld gemeenten op dit moment uitgeven aan peuterspeelzaalwerk. Het kabinet onderzoekt de huidige wijze waarop de bekostiging verloopt en de omvang van de financiële stromen. Deze kennis is een relevante stap bij de verdere uitwerking van de harmonisatievoorstellen. Er moet nader bepaald worden op welke wijze dit budget behouden kan blijven voor de doelstellingen van het beleid voor 0-4 jarigen.

6. *Vervolgtraject*

Het geheel van voorstellen om de regelgeving voor kinderopvangcentra en peuterspeelzalen te harmoniseren én om ervoor te zorgen dat alle kinderen met een taalachterstand een taal- en ontwikkelingsprogramma volgen vergt een zorgvuldig implementatietraject. Het kabinet streeft naar invoering per 1 januari 2010. In de periode tot de invoering zullen de hiervoor beschreven vragen – samen met het kinderopvang- en peuterspeelveld en met gemeenten – beantwoord moeten worden. Tevens zullen de ervaringen met een netwerkbureau, dat betrokken was bij de implementatie van de Wet kinderopvang, meegenomen worden. Ter uitwerking en beantwoording van bovenstaande vragen zal het kabinet nader overleg voeren met genoemde partijen. Bovendien heeft het kabinet verschillende onderzoeken uitgezet.

Het kabinet zal de zomer en het najaar gebruiken om onderzoek te doen en overleg te voeren. Tevens zal ik u informeren over de nadere afspraken met gemeenten op het gebied van het bestrijden van taalachterstanden. Het budgettaire kader dat hiervoor beschikbaar wordt gesteld is, zal op Prinsjesdag bekend worden. Daarnaast zal het kabinet in het voorjaar van 2008 een wetsvoorstel indienen bij uw Kamer, na advisering door de Raad van State, over de verdere harmonisatie van voorzieningen en de versterking van de regierol van gemeenten op het gebied van het bestrijden van taalachterstanden bij jonge kinderen. Hiermee is voldoende ruimte voor parlementaire behandeling en voorbereiding van de inwerkingtreding per 1 januari 2010.

Het kabinet constateert dat op dit moment het initiatiefwetsvoorstel Basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (2005/2006, 30 479 nr. 2) in de Tweede Kamer gereed is voor plenaire

behandeling. Gezien de raakvlakken van dit initiatiefwetsvoorstel met de voorstellen die het kabinet momenteel nader uitwerkt, verzoekt het kabinet de Tweede Kamer om geen onomkeerbare stappen te doen totdat het kabinet haar wetsvoorstel ingediend heeft.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma

Bijlage 1. Overzicht feiten voor de verschillende voorzieningen 0-6 (12) jaar

Voorziening Feiten en cijfers	Kinderopvang	Peuterspeel- zaalwerk	VVE (voorsch) bij K-opvang en PS-zaal; (vroegsc) bij basisschool	Basisschool
Leeftijd	0 tot 4 jaar	2(2,5) tot 4 jaar	2 tot 6 jaar	4 t/m 12 jaar
Openingstijden	Gemiddeld 10 uur per dag	3-4 uur voor 2 tot 3 dagdelen	Zie overige voorzieningen	Varieert ± van 08.30-15.00 uur
Publiek/privaat	Privaat met overheidsfinanciering	Merendeels publiek	Merendeels publiek	Publiek
Financiering	Ouders, overheid, werkgevers	Gemeentelijke subsidie en ouderbijdragen	Gemeentelijke subsidie / OAB-gelden	Rijk
Kwaliteitsregelgeving	Wet kinderopvang en Beleidsregels kwaliteit kinderopvang	Gemeentelijke beleidsvrijheid; VNG handreiking	AMvB onderwijsachterstandenbeleid	AMvB onderwijsachterstandenbeleid
Kwaliteitscriteria: structurele en/of proceskenmerken	Structurele kenmerken als leidster-kind ratio, groepsgrootte, opleidingseisen; Proceskenmerken in ontwikkeling	Gemeentelijke beleidsvrijheid; VNG handreiking	3 dagdelen per week gedurende een jaar; gekwalificeerd personeel	Kerdoelen
Toezicht door	GGD onder verantwoordelijkheid gemeenten	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheid gemeente en Onderwijsinspectie	Onderwijsinspectie
Toezicht op	Structurele kenmerken	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Proceskenmerken	Proceskenmerken
Opleidingsniveau leidsters	SPW-3	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Combinatie van o.a. vrijwilligers (in psz), SPW-3, SPW-4, certificatie en Pabo.	Pabo SPW-3
Arbeidsvoorwaarden	CAO-kinderopvang (2x)	CAO-welzijn	CAO-KO, CAO-welzijn, CAO-onderwijs	CAO-onderwijs
Wettelijk kader	Wet kinderopvang	WMO	WPO en AMvB onderwijsachterstandenbeleid	Wet op het Primair Onderwijs