

Verantwoorde peuteropvang in een geharmoniseerd voorschools stelsel

Handreiking Harmonisatie voor gemeenten

COLOFON

Handreiking Harmonisatie voor gemeenten

Deze publicatie is een uitgave van de MOgroep.

Tekst

Berend Schonewille en IJsbrand Jepma

Sardes, Utrecht, Sardes projectnummer: TR1281

December 2015

Ontwerp en realisatie

De Smaakmakers Communicatie, Driebergen-Rijsenburg

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de MOgroep. Bij overname is bronvermelding verplicht.

MOgroep

Maliebaan 71H

3581CG Utrecht

telefoon: (030) 7210721 / fax: (030) 7210749

www.mogroep.nl

-

INHOUDSOPGAVE

1. Gemeenten en harmonisatie: consequenties, voorwaarden en middelen	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Consequenties van het harmonisatiebeleid	4
1.3 Verantwoordelijkheden rond harmonisatie	5
1.4 Middelen voor het uitvoeren van de taken	6
2. Gemeenten en harmonisatie: de lokale situatie en benodigde stappen	8
2.1 Grote verschillen tussen gemeenten	8
2.2 Wat betekent deze enorme variëteit voor gemeenten: eerst analyse en onderzoek	9
2.3 Zeven stappen op weg naar harmonisatie	9
3. Enkele scenario's nader bekeken	12
3.1 Scenario: schaalvergroting peuterspeelzaalwerk	12
3.2 Scenario: harmonisatie volgens de kabinetsvoorstellen per 1 januari 2018	12
3.3 Scenario: directe omvorming in 2016 van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang	13
3.4 Scenario: peuteropvang met interne harmonisatie binnen een grote organisatie	15
4. Praktische voorbeelden van harmonisatie	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Voorbeeld 1: Gemeente Moerdijk	16
4.3 Voorbeeld 2: Gemeente Hengelo	19
4.4 Het formele traject in gemeenten	25
5. Besluit	26
Bijlage: uitgaven OAB 2015-2020	27

1. Gemeenten en harmonisatie: consequenties, voorwaarden en middelen

1.1 Inleiding

Deze Handreiking is onderdeel van de opdracht die de MOgroep kreeg van het ministerie van SZW om de harmonisatie te ondersteunen. Naast deze Handreiking voor gemeenten zijn er een Handreiking voor de aanbieders van de voorschoolse voorzieningen en een Handreiking voor ondernemers in het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang.

1.2 Consequenties van het harmonisatiebeleid

Wat betekenen de recente beleidsontwikkelingen en beleidsvoorstellen voor gemeenten? Welke verantwoordelijkheid hebben zij in dit geheel? Wat moeten zij doen, wat kunnen zij en wat hoeven zij niet (meer)?

1. Gemeenten houden de verantwoordelijkheid voor de kinderen in de voorschoolse fase en dan vooral voor kinderen met risico's op achterstanden: de doelgroepkinderen van het vve-beleid¹.
2. Gemeenten blijven daarmee verantwoordelijk voor de besteding van de vve-middelen.
3. Gemeenten moeten er rekening mee houden dat er net als voorheen een bepaalde groep ouders is die behoefte heeft aan kortdurende opvang voor hun kind in de vorm zoals het peuterspeelzaalwerk die tot nu toe altijd heeft aangeboden. Dat kunnen ouders zijn die allebei (een deel van de week) werken, maar ook ouders van wie er maar één werkt of ouders die beiden geen baan hebben.
Voor deze groepen ouders zal de financiering echter verschillend verlopen. Voor ouders die allebei werken, studeren of in een re-integratietraject zitten hoeft de gemeente geen kosten meer te maken, omdat die ouders gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslag. Maar voor de andere groepen ouders blijft er de financieringsverantwoordelijkheid van de gemeente.
4. Gemeenten moeten er rekening mee houden dat het peuterspeelzaalwerk zich steeds meer ontwikkelt tot peuteropvang. Per 1 januari 2018 moet het peuterspeelzaalwerk voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen als kinderopvang.
5. Gemeenten kunnen het peuterspeelzaalwerk met ingang van 1 januari 2018 naar het nieuwe systeem laten overgaan. Maar het kan ook eerder zodat een deel van de kosten van het peuterspeelzaalwerk (namelijk die van tweeverdieners) verschuift naar het ministerie van SZW.

Gemeentelijke verantwoordelijkheden verschillend voor diverse groepen ouders

Voor gemeenten is het van belang om vanwege de harmonisatie onderscheid te maken tussen ouders op basis van twee dimensies:

- wel of niet ouders van een doelgroepkind
- ouders met of zonder recht op kinderopvangtoeslag

1. VVE-beleid: beleid Voor- en Vroegschoolse Educatie.

Zo kun je vier categorieën van ouders onderscheiden:

Type ouders	Ouders van doelgroeppeuters voorschoolse educatie	Ouders van reguliere peuters
Ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag	a	b
Ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag	c	d

- Groep a: deze ouders hebben geen recht op kinderopvangtoeslag en zijn aangewezen op de gemeente voor financiering van de kindplek en vve
- Groep b: deze ouders hebben geen recht op kinderopvangtoeslag en zijn aangewezen op de gemeente voor financiering van de kindplek
- Groep c: deze ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag en hebben dus te maken met de Belastingdienst. Daarnaast hebben ze de gemeente nodig voor financiering van vve
- Groep d: deze ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag en hebben dus te maken met de Belastingdienst

1.3 Verantwoordelijkheden rond harmonisatie

Gemeenten financieren sinds jaar en dag het peuterspeelzaalwerk, zowel regulier als vve-peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk is in principe toegankelijk voor alle ouders die er gebruik van willen maken. De taak van de gemeente geldt voor alle vier groepen ouders, zoals in de vorige paragraaf is omschreven.

Belangrijk is dat met de harmonisatie een van de groepen ouders wat de bekostiging betreft deels buiten beeld raakt van de gemeente. Dat zijn de ouders met recht op kinderopvangtoeslag zonder doelgroepkind.

Maar de andere drie groepen ouders blijven in beeld. Dat zijn de **eenverdieners/kostwinners**, de **niet-werkende ouders** en de **ouders van kinderen met een risico op achterstand (vve)**.

Bij de vormgeving en invulling van de vve-taak hebben gemeenten te maken met structurele eisen (groepsomvang, dubbele professionele bezetting) en kwaliteitseisen (werken met een vve-programma, pedagogische medewerkers moeten geschoold en gecertificeerd zijn).

De gemeente heeft de volgende specifieke wettelijke taken en verantwoordelijkheden:

- de zorg voor een specifiek vve-aanbod voor de doelgroepkinderen van het vve-beleid
- het voeren van jaarlijks overleg (de Lokale Educatieve Agenda, LEA) met de besturen van de scholen en van de kinderopvangorganisaties: over segregatie/integratie, onderwijsachterstanden, afstemming over inschrijving- en toelatingsprocedure en doorlopende leerlijnen
- zorg voor toezicht en handhaving van de kwaliteit van peuterspeelzalen
- scheppen van voldoende kindplaatsen voor voorschoolse educatie

In het nieuwe beleid wil de overheid gemeenten de vrijheid geven om in te spelen op verschillen tussen en binnen gemeenten, zodat zij maatwerk kunnen leveren. Gemeenten mogen bijvoorbeeld zelf beslissen of ze gratis een derde en vierde dagdeel aanbieden, of variëren in de hoogte van de ouderbijdrage.

1.4 Middelen voor het uitvoeren van de taken

Eigen middelen gemeenten

Veel gemeenten zetten eigen middelen in om het peuterspeelzaalwerk te organiseren. Zij doen dit uit het gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid over de ontwikkeling van de peuters in de gemeente. Bij de evaluatie van de besteding van de gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen in 2015 bleek dat vooral kleinere gemeenten veel eigen middelen inzetten voor het reguliere en vve-peuterspeelzaalwerk, meer dan de grotere gemeenten. Tegelijkertijd staan in veel gemeenten deze middelen door plaatselijke bezuinigingen onder druk.

Accresmiddelen

In het Bestuursakkoord 2007² is afgesproken dat gemeenten over de kabinetsperiode reëel accres ontvangen. Een klein deel daarvan zouden ze onder andere voor vve gebruiken. De accresmiddelen blijven onderdeel van het Gemeentefonds, maar voor de besteding gelden geen afspraken meer³.

VERSCHILLENDE SOORTEN MIDDELEN VOOR GEMEENTEN

- eigen middelen: middelen uit het eigen gemeentefonds
- accresmiddelen: middelen zijn deel van het eigen gemeentefonds, ze worden toegekend in samenhang met schommelingen in de totale uitgaven van de Rijksbegroting
- decentralisatiegelden: middelen vanaf 2010 toegevoegd aan het gemeentefonds, met specifieke omschrijving voor besteding voor de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk
- OAB-middelen: middelen die de gemeente krijgt van het Rijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden door vve, zomerscholen, schakelklassen et cetera
- peutermiddelen: middelen voor gemeente waardoor peuters van ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag toch kunnen meedoen aan peuteropvang

Decentralisatiegelden

Deze zijn vanaf 2010 in het gemeentefonds gestort zodat het peuterspeelzaalwerk de kwaliteit kan verbeteren. Het gaat om een bedrag van rond € 35 miljoen. De decentralisatiemiddelen zijn vanaf 2018 niet meer beschikbaar voor de afzonderlijke gemeenten.

OAB-middelen/vve-middelen

Deze middelen worden beschikbaar gesteld voor het bestrijden van onderwijsachterstanden door het aanbieden van vve-activiteiten.

de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

extra middelen voor de G37 in het kader van de Bestuursafspraken

extra middelen voor de G86 in het kader van aanpassing taalniveau leidsters peuterspeelzaalwerk

In de Rijksbegroting 2016 zijn ramingsbijstellingen opgenomen voor de gewichtenregeling en het onderwijsachterstandenbeleid. Het aantal gewichtenleerlingen daalt door de algemene leerlingendaling in het primair onderwijs en doordat het opleidingsniveau van ouders stijgt. Het geraamde budget voor de gewichtenregeling en voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt daarom verlaagd (zie tabel in bijlage 1).⁴

Dat betekent dat gemeenten kunnen rekenen op een verlaging van hun OAB-middelen. In het voorjaar van 2016 wordt een definitieve verdeling besproken.

3. Meicirculaire gemeentefonds; Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 2014.

4. De MOgroep heeft daarbij aangetekend dat het de vraag is of deze daling parallel loopt met het aantal te verwachten achterstandskinderen. Met name in de grote steden is het volgens de MOgroep de vraag of daar ook een afname te verwachten valt, gezien de lichte groei van de bevolking in de grote steden.

Recente informatie over de middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

In een recente brief aan de Tweede Kamer⁵ is de bekostigingssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid besproken, waarmee de onduidelijkheid enigszins is weggenomen. Het kabinet streeft naar een evenwichtige verdeling van de OAB-middelen over alle gemeenten, met een minimumbudget voor elke gemeente met gemeentelijke OAB-middelen. Bovendien wil het kabinet dat de gemeentelijke budgetten meebewegen met de aantallen gewichtenkinderen. Daarnaast wil het kabinet dat ook kleine gemeenten geld krijgen om het taalniveau van de pedagogische medewerkers te kunnen aanpassen.

De beschikbare middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gaan omlaag: van ruim 316 miljoen in 2015 en 2016 naar ruim 311 miljoen in 2020 en daarna (zie bijlage 1).

Er is volgens de brief ook meer duidelijkheid over de ontwikkeling van de middelen voor de verschillende typen gemeenten (G4, G33, G86 en overige). In de brief wordt het volgende voorgesteld:

- de G4 en G33 gaan er respectievelijk 34 en 26 miljoen euro op achteruit.
- de G86 en de overige gemeenten gaan er 6,1 respectievelijk 4,3 miljoen euro op vooruit.

De huidige verdeelsystematiek loopt volgens de brief tot eind 2016. Voor de periode daarna wil de minister van OCW een nieuwe systematiek voorbereiden volgens de hier uiteengezette voorstellen. Op basis daarvan komt er dan meer duidelijkheid over wat elke afzonderlijke gemeente aan OAB-middelen krijgt van het Rijk.

De bovenstaande verdeling is echter lang niet zeker. Een Kamermotie (24 november 2015)⁶ dreigt de voorgestelde herverdeling van OAB-middelen – voorlopig – teniet te doen. Dat betekent waarschijnlijk dat alle gemeenten er circa 3% op achteruit gaan en dat de verschillen tussen gemeenten in de middelen die ze krijgen voor OAB/vve blijven bestaan.

Peutermiddelen

In de Rijksbegroting 2016 is sprake van het beschikbaar komen van financiële middelen die gemeenten moeten gebruiken om peuters van ouders die niet voor de kinderopvangtoeslag in aanmerking komen, toch binnen de voorschoolse voorzieningen te krijgen. De Rijksbegroting spreekt op termijn van een structureel bedrag van € 60 miljoen. Het gaat daarbij om bedragen die vanaf 2016 eerst jaarlijks met tien miljoen oplopen (van € 10 miljoen in 2017 tot € 50 miljoen in 2020) en daarna structureel op € 50 miljoen blijven. Hoe deze middelen verdeeld worden over de gemeenten is nog onduidelijk.

5. Bekostigingssystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, 6 nov 2015, Brief aan Tweede Kamer, ministerie van OCW

6. Zie: Nieuwsbrief Buitenhok, Utrecht, 2 december 2015

2. Gemeenten en harmonisatie: de lokale situatie en benodigde stappen

2.1 Grote verschillen tussen gemeenten

Gemeenten stuiten bij de harmonisatie van de voorschoolse voorzieningen binnen hun gemeentegrenzen op een complexe situatie.

a. De variatie tussen gemeenten in de voor- en vroegschoolse voorzieningen

Het peuterspeelzaalwerk

Er is bij Nederlandse gemeenten een grote variatie aan manieren waarop peuterspeelzaalwerk vorm heeft gekregen: veel of weinig peuterspeelzaallocaties, kleine of grote beherende organisaties, al of niet één-pitters, één uniform bestuur dan wel een verscheidenheid aan losse besturen, algemene peuterspeelzalen tegenover peuterspeelzalen op christelijke grondslag.

Door die grote verscheidenheid kan de situatie in de ene gemeente totaal verschillend zijn van de situatie in een andere.

De kinderopvang

Ook bij de kinderopvang varieert de situatie per gemeente.

Het basisonderwijs

Tot slot hebben gemeenten bij de harmonisatie te maken met de basisscholen, met name als het gaat over de doorgaande leerlijn en overdracht van kinderen. Ook hier is een grote variatie mogelijk, onder andere gelet op de omvang van de scholen, van het aantal schoolbesturen en de denominatie.

Aanbod van de voorschoolse voorzieningen: grote variatie in kwantiteit en in kwaliteit

Het gaat bij deze variatie tussen de voor- en vroegschoolse voorzieningen natuurlijk niet alleen om variatie in kwantiteit maar ook om variatie in kwaliteit. Dat betekent dat de problemen van de ene gemeente soms totaal anders zijn dan die van een andere gemeente.

b. De feitelijke omvang van de betreffende leeftijdsgroepen en de ontwikkeling daarvan

Belangrijk voor de situatie binnen gemeenten is de mate waarin er veranderingen optreden in de omvang van de leeftijdsgroepen. Bij kinderopvang gaat het dan om de 0-4 jarigen, bij het peuterspeelzaalwerk om de 2-4 jarigen of (vaak) de 2½ - 4 jarigen.

In veel gemeenten liggen deze aantallen onder druk door de krimp. Er zijn ook gemeenten waar de krimp al weer op de terugtocht is: daar neemt de daling van het aantal geboorten van jaar op jaar af, net zo lang tot er op een bepaald moment wellicht geen sprake meer is van daling/krimp maar van stabiliteit dan wel groei. Dit is een belangrijk gegeven waarop de gemeente moet letten. Het speelt een rol in alle bij de harmonisatie betrokken instellingen (zie ook de notitie van de MOgroep Hoeveel peuters zijn er in mijn gemeente?⁷).

c. De deelname en het bereik van de voorschoolse voorzieningen

Gemeenten verschillen in de mate waarin ouders binnen de gemeente gebruik maken van het beschikbare aanbod, dus in deelname en bereik. Bijna elke gemeente streeft ernaar om zoveel mogelijk peuters (de 2½-4 jarigen) te laten deelnemen aan deze voorziening en om daarmee een zo groot mogelijk bereik te realiseren (liefst 100%)⁸.

7. Zie www.mogroep.nl bij peuterspeelzaalwerk en opvoedondersteuning, juli 2015.

8. Uitzonderingen hierop zouden kunnen zijn gemeenten met grote groepen ouders die vanuit hun geloof kanttckeningen plaatsen bij deelname van hun kind aan voorschoolse voorzieningen.

Vanwege hun taak om onderwijsachterstanden te bestrijden hebben gemeenten ook veel aandacht voor de deelname en het bereik van de kinderen in de doelgroepen van het onderwijsachterstanden- en vve-beleid. Ook hierbij kunnen grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Overigens worden deelname en bereik niet alleen bepaald door de wensen van ouders, maar ook door activiteiten om die deelname te bevorderen.

2.2 Wat betekent deze enorme variëteit voor gemeenten: eerst analyse en onderzoek

We zagen al dat de situatie per gemeente enorm kan verschillen. Het is dus belangrijk dat je als gemeente eerst een grondige analyse maakt van de actuele lokale situatie, voor je met de harmonisatie aan de slag gaat.

2.3 Zeven stappen op weg naar harmonisatie

Je kunt de harmonisatie opdelen in zeven stappen:

Stappen om te komen tot scenario's

1. Overleg met partijen
2. Verzamelen en analyseren kengetallen
3. Inventarisatie wensen, opvattingen, initiatieven etc. bij veldpartijen
4. Ontwikkelen mogelijke/wenselijke scenario's
5. Vaststellen voorkeursscenario
6. Ontwerpen implementatieplan
7. In praktijk brengen implementatieplan

STAP 1: OVERLEG VOEREN MET VELDPARTIJEN / STAKEHOLDERS

Opbrengst van stap 1: visie, missie en doelen van harmonisatie.

Acties:

- (laten) beleggen van structureel overleg (o.a. over harmonisatie) met alle (ook kleine) lokale veldpartijen
- agendering op de Lokale Educatieve Agenda (LEA)
- inrichten klankbordgroep
- voor alle stappen een goede fasering (stappen en tijdbalk) aanbrengen in het harmonisatietraject
- betrokkenheid en draagvlak bij alle partijen uitbreiden en vasthouden, waarbij verwachtingen over en weer worden uitgesproken
- het invullen van de regierol (door de gemeente)

STAP 2: VERZAMELEN EN ANALYSEREN VAN KENGETALLEN

Opbrengst van stap 2: overzicht van stand van zaken en (cijfermatige) trends in voorschoolse veld.

Acties:

- onderzoek (laten) uitvoeren voor een compleet overzicht van belangrijke getallen: onderzoek van de kwaliteit zelf maar ook van wat de verschillende partijen ervan vinden
- het bestuderen van organisatie, aanbod en kwaliteit voorschoolse stelsel/voorschoolse educatie in gemeente
- bespreken beleidsplan OAB/vve
- vaststellen demografische ontwikkelingen (is er 'krimp' en zo ja: hoeveel?)

- analyseren van de ouderpopulatie in het peuterspeelzaalwerk (met het oog op recht op KOT)
- Rijksfinanciën voor OAB/vve, decentralisatie-uitkering Wet OKE
- de gemeentelijke begroting (inkomsten en uitgaven) peuterspeelzaalwerk
- subsidieregeling voorschoolse educatie

STAP 3: INVENTARISEREN VAN INITIATIEVEN, WENSEN EN OPVATTINGEN VAN VELDPARTIJEN EN STAKEHOLDERS

Opbrengst van stap 3: inzicht in wat er in het veld speelt: wat wil men, welke perspectieven ziet men, wat zijn de feitelijke en gewenste vormen van samenwerking en hoe zien partijen elkaars positie en handelen?

Acties:

- nagaan wat de partijen vinden van het aanbod, spreiding, kwaliteit van het voorschools aanbod
- wat is de deelname en het bereik van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk
- de stand van zaken vaststellen wat betreft samenwerking tussen de voorschoolse voorzieningen onderling en van de voorschoolse voorzieningen met het basisonderwijs
- wat is de stand van zaken van de toeleiding en werving
- hoe staat men tegenover samenwerking met de andere partij(en)
- welke stip ziet men aan de horizon, hoe staat men tegenover diverse scenario's
- Werkwijze: gesprekken voeren over harmonisatiestreven met alle veldpartijen: kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, basisonderwijs, JGZ (werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse educatie), ouders en gemeente

STAP 4: BEPALEN VAN MOGELIJKE KEUZEN VOOR TOEKOMSTIG PEUTERAANBOD (MET EN ZONDER VOORSCHOOLSE EDUCATIE), OOK WEL SCENARIO'S OF TOEKOMSTSCENARIO'S GENOEMD

Opbrengst van stap 4: diverse toekomstscenario's voor het peuteraanbod

Acties:

- formuleren van uitgangspunten en principes voor scenario's (zoals naleving Wet OKE, Bestuursafspraken van Rijk en G37, tegengaan segregatie doelgroep en niet-doelgroep e.d.)
- uitwerken en beschrijven van denkbare scenario's die men in de gemeente kan realiseren. Het gaat hier om het creatief bepalen van meerdere mogelijkheden. Scenario's die kunnen variëren in de mate waarin ze ingrijpend zijn, waarin ze complex zijn, waarin ze weinig dan wel veel omvattend zijn etc.

STAP 5: VASTSTELLEN VAN HET VORKEURSSCENARIO VOOR HET TOEKOMSTIGE PEUTERAANBOD⁹

Opbrengst van stap 5: beredeneerde keuze van het toekomstige scenario en als men deze keuze in overleg met alle partijen maakt is er daarmee draagvlak voor de keuze

Acties:

- brainstormen, overleg voeren met zoveel mogelijk partijen, in een of meerdere sessies;
- beoordelen/wegen van de scenario's aan de hand van een serie aandachtspunten
- draagvlak/draagkracht in veld
- consequenties in termen van toegankelijkheid, beschikbaarheid/spreiding van voorschoolse voorzieningen en leefbaarheid in stadsdelen, wijken, kleine kernen
- gevolgen voor kinderen, ouders en leidsters van peuterspeelzalen
- praktische uitvoerbaarheid

9. Financiële doorrekening van scenario's en subsidiewijze van peuteraanbod (zonder en met voorschoolse educatie) komen uitgebreid aan bod in de brochure van Buitenhok Management & Consult.

- wettelijke, financiële en organisatorische haalbaarheid
- toekomstbestendigheid), beschrijven van voor- en nadelen.

STAP 6: ONTWERPEN VAN EEN IMPLEMENTATIEPLAN VOOR HET TOEKOMSTIGE PEUTERAANBOD

Opbrengst stap 6: voorstel voor implementatieplan

Acties:

Uitstippelen van een 'raw draft' (ruwe versie) van een implementatieplan dat aandacht heeft voor

- a. visie, doelen, meerwaarde en opbrengsten van het harmonisatietraject
- b. wie zijn de betrokkenen
- c. gelijktrekken kwaliteitseisen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven (o.m. vervanging vrijwilligers door beroepskrachten, beroepskracht/kind-ratio, groepsgrootte, het vier-ogen-principe, oudercommissie)
- d. afstemming zoeken met de uitvoerende organisaties over het vaststellen van de inkomenssituatie van ouders voor het gebruik van een inkomensafhankelijke ouderbijdrage
- e. mogelijke knelpunten bij uitvoering die om gedragen beslissingen vragen
- f. interne en externe communicatie
- g. tijdsinvestering betrokkenen
- h. planning, tijdpad/deadline
- i. rol, verantwoordelijkheden en taken gemeente en uitvoerende organisaties
- j. benodigd budget/proceskosten gemeente
- k. bekostigingswijze vve aan organisatie(s), inclusief (marktconforme) huurvoorwaarden locaties ('programma van eisen bij voorschoolse educatie in peuteraanbod')
- l. Afspraken tussen de gemeente en aanbieder over de manier waarop de gemeente de peuterplaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders gaat bekostigen

STAP 7: IN PRAKTIJK BRENGEN VAN IMPLEMENTATIEPLAN TOEKOMSTIG PEUTERAANBOD

Opbrengst stap 7: nieuw peuteraanbod per 1 januari 2018

Acties met aandacht voor

- uitvoeren van het implementatieplan
- coördinatie van de ontwikkelingen
- procesbegeleiding en -bewaking van implementatieplan van het voorkeursscenario (door zittende of nieuwe aanbieders van peuteraanbod), al dan niet met externe (proces)begeleiding

3. Enkele scenario's nader bekeken

Gemeenten kunnen bepaalde keuzen maken in overleg met het veld. Keuzen maken betekent vaak dat de nieuwe situatie moet worden verkend en dat de voor- en nadelen ervan moeten worden vergeleken met de oude situatie. In deze paragraaf geven we vier voorbeelden van mogelijke scenario's, al zijn er in werkelijkheid natuurlijk veel meer.

3.1 Scenario: schaalvergroting peuterspeelzaalwerk

Als er in een gemeente verschillende aanbieders zijn van peuterspeelzaalwerk kan een actie zijn om die veelheid van aanbieders terug te brengen tot één of hooguit enkele aanbieders. Dit is nog geen harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, maar eerder harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk zelf. Als zodanig kan het een opmaat zijn voor de harmonisatie met de kinderopvang.

Voordelen

Alle peuterspeelzalen komen onder één beheer. Er is één bestuur met een uniform beleid voor alle peuterspeelzalen. Het personeelsbeleid is ook uniform voor alle locaties, inclusief de personeelsvoorwaarden. Er is meer mogelijkheid tot overhead bij de staf en voor de gemeente is er maar één gesprekspartner.

Voor ouders kan schaalvergroting betekenen dat zaken nu op een bredere schaal worden geregeld, door een bestuur dat (hopelijk) vaker en meer uit professionals bestaat vanwege de mogelijkheid van overheadstafmedewerkers.

De doelgroeppeuters moeten binnen de bestaande voorzieningen een vve-aanbod krijgen, binnen de landelijk geldende vve-condities. Hier hoeft niets aan te veranderen, omdat dit in de bestaande situatie al gebeurt.

Nadelen

Schaalvergroting in het peuterspeelzaalwerk kan weerstanden oproepen. Kleinschaligheid gaat gepaard met informele relaties: de ouders kennen de leidsters, er is vaak een bestuur bestaande uit mensen dicht bij de praktijk. Schaalvergroting maakt aan die situatie een einde. De peuterspeelzaal komt onder beheer van mensen in een organisatie die vaak ergens anders gevestigd is. De informele sfeer verdwijnt.

Ook hier geldt dat bij alleen inzetten op schaalvergroting de voorbereiding op de harmonisatie per 1 januari 2018 blijft liggen. Nadeel is dat daarmee ook de overgang naar de peuteropvang niet wordt ingezet en de gemeente dus de kostenreductie van het peuterspeelzaalwerk misloopt.

3.2 Scenario: harmonisatie volgens de kabinetsvoorstellen per 1 januari 2018

In dit scenario wordt aangesloten bij het beleid om de harmonisatie per 1 januari 2018 rond te hebben. Heeft een gemeente te maken met naast elkaar bestaande voorzieningen voor voorschoolse opvang en educatie, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven? Dan houdt dit scenario in dat die situatie voorlopig blijft bestaan maar dat men langzaam toewerkt naar harmonisatie.

Voordelen

- Voorlopig zijn er geen acties vereist bij dit scenario, want de voorbereiding van de situatie per 2018 kan plaatsvinden in 2017
- Dit geldt voor de gemeente en voor de organisaties die het peuterspeelzaalwerk beheren.
- Ouders merken hier voorlopig niets van. Voor hen verandert er niets met dit scenario.
- Er hoeven niet direct allerlei veranderingen opgezet te worden, er is minder druk op de organisaties door intensief overleg.
- De doelgroeppeuters moeten binnen de bestaande voorzieningen een vve-aanbod krijgen binnen de landelijk geldende vve-condities. Maar hier hoeft niets aan te veranderen, omdat dit in de bestaande situatie al gebeurt.

Nadelen

- Er worden weinig alternatieven besproken. Het veld is niet in ontwikkeling en er wordt niet nagegaan of alle mogelijkheden tot verbetering en vernieuwing worden benut.
- Ouders worden (nog) niet betrokken bij mogelijke toekomstige ontwikkelingen.
- Een nadeel voor de gemeente is dat de mogelijkheden van een directe overgang naar peuteropvang onbenut blijven. De gemeente profiteert niet van de kostenreductie van peuterspeelzaalwerk als ouders die wél het recht daartoe hebben, toch geen gebruik van de kinderopvangtoeslag maken. Als alles tot 1 januari 2018 bij het oude blijft dan loopt de gemeente dat voordeel mis.

Als men pas in 2017 start met de voorbereidingen van de harmonisatie dan heeft de gemeente een bijzondere situatie als er op een bepaald moment gelden voor de gemeente beschikbaar komen in het kader van de peutergelden uit de Rijksbegroting 2016. Dat geld is speciaal bedoeld voor kinderen van ouders die niet gerechtigd zijn voor de kinderopvangtoeslag.

En bovendien: niets doen in 2016 betekent extra druk op de ketel in 2017, want het Rijk verwacht wel de harmonisatie op 1 januari 2018 een feit is.

3.3 Scenario: directe omvorming in 2016 van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang

Verschil met het vorige scenario is dat de harmonisatie direct in gang wordt gezet. Dit scenario houdt in dat het huidige peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot peuteropvang voor 2½-4-jarigen. Dit kan overigens gebeuren voor al het peuterspeelzaalwerk in de gemeente.

Peuteropvang moet niet verward worden met kinderdagopvang voor 0-4-jarigen. Dat laatste is in principe voorbehouden aan de aanbieders van kinderopvang. Er kan in een gemeente uiteraard de afspraak gemaakt worden dat alle aanbieders (ook die van dagopvang voor 0-4-jarigen) met een aanbod voor peuteropvang komen.

Verschil met de huidige situatie is dat de bekostigingsregels van de kinderopvang nu ook gelden voor de peuteropvang. Dus ouders met recht op kinderopvangtoeslag maken ook gebruik van dat recht. Ze krijgen dan de kosten van de peuteropvang deels terug van de Belastingdienst.

Belangrijk: net als in het peuterspeelzaalwerk tot nu toe moet er in de peuteropvang aandacht zijn voor de uitvoering van vve.

Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie gaan de kinderen niet meer naar de peuterspeelzaal maar naar de peuteropvang. Die locatie moet nu ook als locatie voor dagopvang geregistreerd zijn in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Er moet een inspectie hebben plaatsgevonden door de GGD alvorens de instelling ingeschreven kan worden in het LRKP. De leidsters moeten als pedagogische medewerkers (gediplomeerde beroepskrachten) bij deze kinderopvanginstelling werken.

De gemeente moet de beschikking krijgen over de aantallen ouders die wel/niet voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komen en de ouders die wel/niet een doelgroepkind hebben. De gemeente heeft deze gegevens nodig omdat de gemeente a. moet zorgen voor vve-kindplaatsen voor de doelgroepkinderen (wettelijke taak van de gemeente), en b. plaatsen wil subsidiëren of inkopen voor de kinderen die geen doelgroepkind zijn maar ook geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Als de gemeente kiest voor het inkopen van kindplaatsen dan kan de gemeente te maken krijgen met aanbestedingsplicht.

Consequenties voor de gemeente

Reductie in de kosten van het peuterspeelzaalwerk: er hoeven geen kosten gemaakt te worden voor de ouders zonder doelgroepkind die wel recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Consequenties voor de ouders

Voor ouders verandert de financiering van de peuteropvang voor hun kind. Ze moeten gegevens beschikbaar stellen aan de peuteropvangorganisatie over hun inkomen (of ze voor de kinderopvangtoeslag in aanmerking komen en hoe groot hun ouderbijdrage is (afhankelijk van hun inkomen)).

En ze moeten een aanvraag indienen bij de Belastingdienst. Daarbij hebben ze misschien hulp nodig.

Voor dagelijkse gang van zaken is er voor de ouders geen verschil tussen peuteropvang en peuterspeelzaalwerk: hun kind gaat naar hetzelfde gebouw, op dezelfde tijden, het krijgt dezelfde pedagogische medewerkers als vroeger¹⁰ en die voeren hetzelfde programma van activiteiten uit.

Consequenties voor de organisaties

De organisaties hebben veel werk aan de overgang naar peuteropvang. De organisaties moeten zorgen dat ze voldoen aan de kwaliteitseisen, zich aanmelden voor het LRKP, beschikken over de benodigde documentatie en inspecties laten uitvoeren om voor die registratie in aanmerking te komen. Ze moeten het eigen personeel informeren over de overgang en wat dat betekent; ze moeten de ouders informeren over de consequenties, ze moeten hun administratie (en het bijbehorende systeem) erop aansluiten. Ze moeten het personeel opnieuw aanstellen.

Ze moeten veel informatie hebben van de ouders over hun inkomen en hun economische situatie (tweeverdieners, eenverdieners, zonder werk).

Dan moeten ze last but not least ook de gemeente informeren over de aantallen kinderen, gelet op de verdeling van de ouders over de vier groepen ouders die je kunt onderscheiden met de twee dimensies 'doelgroep' en 'kinderopvangtoeslagrecht'.

10. Tenzij een vrijwilliger vervangen wordt door een beroepskracht en dat kan een andere persoon zijn.

3.4 Scenario: peuteropvang met interne harmonisatie binnen een grote organisatie

Dit scenario gaat over de situatie dat er bij een gemeente sprake is van een grote aanbieder van voor-schoolse opvang, die zowel peuterspeelzaalwerk als kinderopvang aanbiedt. In dat geval kun je bij de harmonisatie binnen deze organisatie aftasten of er in combinatie daarmee nog verdergaande mogelijkheden zijn voor harmonisatie. Voorwaarde is natuurlijk dat er binnen de organisatie bereidheid toe bestaat en dat er mogelijkheden voor zijn.

Het kan gaan om samenwerking van locaties van peuteropvang en kinderopvang binnen deze organisatie, bijvoorbeeld als die locaties in hetzelfde gebouw zijn gevestigd. Het kan dan gaan om uitwisselen van kinderen voor bijvoorbeeld een deel van een dagdeel; denk aan vve-kinderen die vanuit de kinderopvang deelnemen aan een vve-programma binnen de peuteropvang.

Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie gaan de kinderen niet meer naar de peuterspeelzaal maar naar de peuteropvang. De meeste kenmerken van de nieuwe situatie in het vorige scenario zijn ook hier van toepassing: overgang naar Wet kinderopvang, registratie in LRKP, benodigde inspecties, voldoen aan zwaardere kwaliteitseisen, etc. Ook hier moeten de gegevens van het ouderkwadrant bij de gemeente bekend zijn in verband met vve-kindplaatsen en het zorgen voor kindplaatsen voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag.

Consequenties voor de gemeente

Ook bij dit scenario profiteert de gemeente van kostenreductie van het peuterspeelzaalwerk.

Consequenties voor de ouders

De consequenties voor ouders zijn in dit scenario vrijwel identiek aan die van het vorige scenario. De financiering verandert. Ze moeten gegevens beschikbaar stellen aan de peuteropvangorganisatie over hun inkomen (of ze voor de kinderopvangtoeslag in aanmerking komen en hoe groot hun ouderbijdrage is (afhankelijk van hun inkomen)). En ze moeten een aanvraag indienen bij de Belastingdienst. Wellicht hebben ze daar hulp bij nodig.

Voor de dagelijks gang van zaken verandert er niets: hun kind gaat naar hetzelfde gebouw als vroeger, op dezelfde tijden, het houdt dezelfde pedagogische medewerkers¹¹ en die voeren hetzelfde programma van activiteiten uit. Wel kan de samenstelling van de groep van hun kind veranderen door deelname van andere kinderen aan het aanbod.

Consequenties voor de organisaties

Dit scenario omvat de overgang van een organisatie met peuterspeelzaalwerk en kinderopvang naar een organisatie met peuteropvang en kinderopvang, waarbij bij peuteropvang de peuteropvanglocaties nog min of meer samenwerken met de kinderopvanglocaties. Het gaat hier niet alleen om de overgang naar peuteropvang, maar ook om vormen van samenwerking tussen peuteropvang en kinderopvang; er kunnen variaties optreden van lichte tot intensieve vormen van samenwerking¹². De consequenties lijken overigens veel op die uit het vorige scenario.

11. Tenzij een vrijwilliger vervangen wordt door een beroepskracht en dat kan een andere persoon zijn.

12. Zie Handreiking harmonisatie voorschoolse voorzieningen voor gemeenten (2010), VNG

4. Enkele praktische voorbeelden van harmonisatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we enkele voorbeelden van gemeenten die bezig zijn geweest met de voorbereiding van de harmonisatie. Het gaat om twee gemeenten die in de afgelopen jaren ieder op zijn eigen wijze gewerkt hebben aan het stelsel voor voorschoolse voorzieningen. Financiële motieven speelden bij beide gemeenten een rol om hiermee aan de slag te gaan.

4.2 Voorbeeld 1: Gemeente Moerdijk¹³

Feiten en cijfers¹⁴

Basisgegevens			
Aantal inwoners		36.000	
Aantal leeftijdsgroepen		0-1 jarigen: 721 2-3 jarigen: 777 4-5 jarigen: 783	
Aantal doelgroeppeuters:	68	vve-aanbod	Zes locaties
Aantal bereikte doelgroeppeuters		51 (75%)	
Aantal woonkernen	11	5 grote kernen	6 kleine kernen
Peuterspeelzalen	14	In elke kern minstens één	
		Voor het merendeel verbonden aan een basisschool	
Peuterspeelzaalorganisatie		Eén peuterspeelzaalorganisatie met (ook) vier kinderdagverblijven	
Aantal leidsters op de groep		Overal twee	
Aantal kinderdagverblijven		8: 4 bij de grote peuterspeelzaalorganisatie + 4 eenpitters	
Vve-aanbod in kinderopvang		nee	

Problemen van de gemeente en gewenste scenario's

De gemeente werd al een aantal jaren geconfronteerd met stijgende kosten bij de grote organisatie met peuterspeelzaalwerk in 14 peuterspeelzalen en kinderopvang in 4 kinderdagverblijven. Er was jaarlijks een tekort. Er was concurrentie tussen de kleine kinderdagverblijven en het peuterspeelzaalwerk. De gemeente Moerdijk werd geplaagd door de krimp met een verwachte daling van rond 11% van de geboorten.

13. De gemeente Moerdijk heeft toestemming verleend tot het gebruik van de gegevens van de gemeente.

Toekomstbestendig peuterwerk in Moerdijk (2011), IJsbrand Jepma en Berend Schonewille, Sardes, Utrecht

14. Cijfers 2011

Vraag van de gemeente

De gemeente wilde minimaal drie scenario's voor een toekomstbestendig peuterspeelzaalwerk. Gewenste veranderingen en gestelde eisen: een andere organisatie van voorschoolse instellingen; maatwerk op lokaal (=kern) niveau; binnen kleinekernenbeleid; met handhaving onderscheid in regulier en vve-aanbod (op een beperkt aantal locaties); met handhaving kwaliteitsniveau, met vormen van samenwerking voorschools/vroegschool. En dat alles passend binnen betaalbare kaders.

Wensen, opvattingen en perspectieven van het veld: opbrengsten interviews

De gesprekken leverden veel gegevens op. Een selectie van relevante conclusies en bevindingen volgt hier (let wel: 2010/2011!)

1. Er is (grote) tevredenheid over aanbod en kwaliteit van voor- en vroegschoolse voorzieningen.
2. Meer samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen onderling en met het basisonderwijs is geboden, ook om concurrentie te voorkomen.
3. Men wil het peuterspeelzaalwerk als functie behouden maar wel veranderen: ander ambitieniveau, meer inpandig in een basisschool maken, integratie en vorming peuteropvang. Men wil het per kern bekijken.
4. Als 'stip aan de horizon' geldt voor een groot aantal mensen uit het veld het streven naar één geïntegreerde voorziening van 0-12 jaar met kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, basisonderwijs, voor-/tussen-/naschoolse opvang in één voorziening.
5. Een aantal (niet alle) partijen wil de gemeente een sterke regierol geven.

Uitgangspunten bij scenario's en zes scenario's

In overleg met de gemeente is een aantal uitgangspunten opgesteld, als basis voor de te ontwikkelen scenario's. Dat werden er zes:

Uitgangspunten voor scenario's	Scenario's
<ol style="list-style-type: none">1. Streven naar kostenreductie.2. Werken binnen de OKE-wet.3. Behoud van voldoende peuterspeelzaalwerk met voldoende kwaliteitsniveau; spreiding voorschoolse voorzieningen.4. Maatwerk bij scenario's voor de situatie in de diverse kernen.5. Rekening houden met kleinekernenbeleid.6. Draagvlak voor de scenario's gewenst.	<ol style="list-style-type: none">1. Bestaande situatie handhaven2. Meer concentratie, minder locaties3. Een stapje terug in ambitie4. Ontwikkeling voorschoolgroep5. Naar peuteropvang alleen via interne harmonisatie6. Naar peuteropvang over de hele linie
Korte toelichting	
Scenario 1:	Alles bij het oude laten, peuterspeelzaalwerk naast kinderopvang laten functioneren en afwachten wat er gebeurt.
Scenario 2:	Meer concentratie peuterspeelzaalwerk in minder locaties.
Scenario 3:	Het nog toegestane ambitieniveau 1 (met één professional en één vrijwilliger) gaan realiseren in plaats van het huidige gerealiseerde ambitieniveau 2 (met twee professionals).
Scenario 4:	Nagaan in welke kernen (bijvoorbeeld met weinig peuters en weinig leerlingen in de groepen 1-2) een voorschoolgroep mogelijk is.
Scenario 5:	Naar peuteropvang via interne harmonisatie, alleen bij grote organisatie, waar peuterspeelzaalwerk en kinderopvang in de peuteropvang gaan samenwerken.
Scenario 6:	Naar peuteropvang – via interne en externe harmonisatie bij en tussen grote en kleine kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, in combinatie met opzetten voorschoolgroepen.

15. Let wel: het gaat hier om de situatie van enige tijd geleden toen de beleidsontwikkelingen nog minder ver waren dan nu.

In overleg hebben gemeente en veldpartijen uiteindelijk gekozen voor scenario 6. Het scenario bestond uit een plan om in zes kernen waar peuterspeelzaalwerk en kinderopvang was naar harmonisatie te streven en in vijf kernen waar alleen peuterspeelzaalwerk was voorschoolgroepen te vormen.

Dit vernieuwingsproces richting harmonisatie is door de gemeente in samenwerking met de voorschoolse voorzieningen gefaseerd uitgevoerd:

eerst harmonisatie met overgang naar peuteropvang bij de grote organisatie De Roef
daarna harmonisatie van de kleine organisaties voor kinderopvang met de peuterspeelzalen
bij de vorming van voorschoolgroepen is eerst een pilot gedraaid met twee voorschoolgroepen, dat is later uitgebreid tot de vijf voorschoolgroepen

De voorschoolgroepen bestaan uit vaak kleine groepen van peuters die in een basisschool onder leiding staan van pedagogische medewerkers van de organisatie die het peuterspeelzaalwerk organiseert. Er draaien geen hbo-leerkrachten mee en er is dus geen mix van hbo'ers en mbo'ers. Soms worden er wel activiteiten gezamenlijk uitgevoerd met de kleuterklas, soms zijn die inhoudelijk en soms gaat het om activiteiten als samen buiten spelen.

De voorschoolgroepen zijn niet helemaal te vergelijken met de landelijke startgroepen. De voorschoolgroepen vormden eerst een soort peuteropvanggroep binnen de basisschool; ze vielen onder de oude verordening voor het peuterspeelzaalwerk en waren dus eigenlijk nog een soort peuterspeelzaalgroep. Vanaf medio 2016 komen ze geheel onder de Wet kinderopvang.

Ouders en deelname

De ouders hebben zeker moeten wennen aan de geharmoniseerde situatie. Er was in het begin vrees dat de ouders hun kind weg zouden halen uit de voorzieningen, maar dat bleek niet het geval. De bezetting bleef goed en in geen van de elf kernen is een voorziening gesloten; overal is nog een voorschools geharmoniseerd aanbod.

De peuters in de groep van ouders zonder doelgroepkind en zonder recht op kinderopvangtoeslag (groep c) vormen binnen de gemeente een substantiële groep.

Harmonisatie en kosten voor de gemeente

Met de overgang naar geharmoniseerde voorzieningen zijn de kosten voor de gemeente flink gedaald in vergelijking met de periode waarin nog geen sprake is van harmonisatie en/of peuteropvang.

De gemeente heeft de kosten uit de eigen middelen met meer dan driekwart omlaag gebracht. Dat is exclusief de kosten voor vve, die blijven volledig buiten de kosten voor peuteropvang. Er is overigens niet in alle kernen een vve-aanbod: er is nu in vijf van de elf kernen de mogelijkheid om een doelgroepkind een vve-aanbod te laten volgen.

Terugblik van de gemeente

De gemeente is tevreden over de start van het proces met een onderzoek, met gesprekken met het veld, met de ontwikkeling van scenario's en met een gezamenlijke keuze voor een bepaald scenario. Er is een discussie gevoerd op basis van een goed onderbouwd onderzoek, waardoor er draagvlak was bij alle partijen en er ook door alle partijen aan het proces is deelgenomen.

Tijdens het proces is er veel gebeurd in de voorschoolse sector. Vooral de crisis heeft veel gevolgen gehad bij de kinderopvang. Er zijn instellingen verdwenen, er zijn nieuwe ontstaan. Maar het harmonisatieproces is er uiteindelijk niet door verstoord.

Het hele proces leidde tot een flinke kostenbesparing bij de gemeente, terwijl die toch alle verplichtingen en verantwoordelijkheden heeft vervuld.

4.3 Voorbeeld 2: Gemeente Hengelo¹⁶

Hengelo zit anno december 2015 nog midden in de harmonisatie. Een afgerond beeld van het proces en de uitkomst is er dus nog niet. Toch kunnen we zien welke ontwikkelingen zich voordoen als eenmaal de weg naar harmonisatie wordt ingeslagen. Duidelijk wordt hoe complex de situatie kan zijn, hoe de belangen van de verschillende partijen tot een ingewikkeld proces van actie en reactie leiden en welke rol de gemeente daarbij kan spelen.

Vraag van de gemeente

De gemeente wil samen met de partners uit het veld een goede, betaalbare en toekomstbestendige pedagogische voorziening voor jonge kinderen ontwikkelen, met een maximaal bereik van doelgroeppeuters met voorschoolse educatie (vve). Daartoe wil de gemeente een aantal scenario's laten onderzoeken. Zo wil de gemeente de nieuwe beleidsperiode voor het onderwijsachterstandenbeleid in gezamenlijkheid voorbereiden.

Feiten en cijfers

Basisgegevens 2015	
Aantal inwoners	81.000
Aantal leeftijdsgroepen	0-1 jarigen: 1634 2-3 jarigen: 1634 2½-3 jarigen: 1238 4-5 jarigen: 783
Aantal doelgroeppeuters:	2½-3 jarigen: ± 200 (rond 16%)
Vve-aanbod peuterspeelzaalwerk	Eén organisatie; 15 locaties
Aantal vve-kindplekken	200
Aantal leidsters op de groep	Overal twee; gecertificeerd voor vve
Aantal kinderdagverblijven	Vijftien organisaties; vijftientwintig locaties
	Eén organisatie met acht locaties; één organisatie met drie locaties; twee organisaties met twee locaties en elf eenpitters
Vve-aanbod in kinderopvang	Nee

Een greep uit de uitkomsten van de gesprekken met de 'stakeholders'

Aanbieders kinderopvang

De kinderopvang wordt omschreven als ondernemend en vernieuwend. Er is een divers aanbod met veel verschillende (grote en kleine, lokale en bovengemeentelijke) organisaties. De economische crisis heeft flink huisgehouden in deze sector en heeft geleid tot reorganisaties, faillissementen en fusies. De aanbieders staan allemaal een beetje op zichzelf.

16. Plaatsing met toestemming van de gemeente. Er wordt geciteerd uit de rapportage van onderzoek en advies maar dat is nog niet openbaar:

Jepma, IJ. en Schonewille B. (2015) De toekomst van de voorschool; onderzoek en advies naar de toekomst van voorschoolse voorzieningen in de gemeente Hengelo, Sardes, Utrecht

Aanbieder peuterspeelzaalwerk

Heeft een eigen aanbod, wordt als schoolser en ontwikkelingsgericht omschreven dan de kinderopvang. Heeft wijkgericht karakter. Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang hebben elkaar iets te bieden. Het peuterspeelzaalwerk heeft de afgelopen jaren een kwaliteitsslag gemaakt, is daarmee goed toegerust voor doelgroeppeuters en heeft een goed imago.

Onderlinge verhoudingen peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en basisonderwijs

Hier en daar wordt samengewerkt tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, maar niet systematisch en niet programmatisch. Kinderopvang werkt op meerdere plaatsen samen met basisonderwijs (onder andere binnen IKC-vorming) en wil graag peuteropvang realiseren binnen de basisscholen.

Bij het basisonderwijs is te horen dat men de kinderopvang nog niet over de hele linie voldoende professioneel vindt. Het peuterspeelzaalwerk heeft duidelijke voorkeur voor intensivering van samenwerking met het basisonderwijs, liever dan samenwerking met de kinderopvang. Realiseren doorgaande lijn wordt lastig gevonden, mede vanwege diverse uitstroom uit voorschoolse voorzieningen (naar veel verschillende basisscholen) en eveneens diverse instroom in basisscholen (uit verschillende voorschoolse voorzieningen). Er is warme en koude overdracht.

Vve

Vve wordt alleen uitgevoerd door de enige aanbieder van peuterspeelzaalwerk. Kwaliteit en professionaliteit zijn daarmee bij peuterspeelzaalwerk gestegen. Kinderopvang voelt zich achtergesteld, want moet die kwaliteitsslag zelf betalen, maar wil die slag wel graag maken. Het wordt wenselijk gevonden, dat reguliere en vve-peuters gemengd een aanbod krijgen.

Oriëntatie op de toekomst

Kinderopvang wil niet dat peuterspeelzaalwerk en kinderopvang gescheiden blijven en dat alle vve-middelen naar het peuterspeelzaalwerk (blijven) gaan. Delen van de kinderopvang willen een of meer peuterspeelzalen overnemen. Maar men (een deel van de kinderopvangorganisaties) vindt het onwenselijk dat er mogelijk nog een grote aanbieder van peuteropvang bijkomt als overgegaan zou worden tot openbare aanbesteding van peuteropvang, hoewel een openbare aanbesteding wel eerlijke kansen op overname biedt.

Peuterspeelzaalwerk gaat liever niet op in een of meer kinderopvangorganisaties maar heeft meer vertrouwen in samenwerking met het basisonderwijs. Een van de schoolbesturen heeft aangegeven het hele peuterspeelzaalwerk te willen overnemen. Een mogelijkheid is om het peuterspeelzaalwerk op te knippen in drie zelfstandige stukken om aan te sluiten bij de drie zelfstandige schoolbesturen. Peuterspeelzaalwerk wil zelf in ieder geval wel omvormen naar peuteropvang, maar men vraagt zich af of dat mag leiden tot aanzuiging van peuters vanuit de kinderopvang. Grote delen van de kinderopvang staan positief tegenover een scenario met het opheffen van het peuterspeelzaalwerk en de overheveling van de vve-middelen naar de kinderopvangorganisaties.

Werving en toeleiding

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn beide voorstander van een open systeem, waarbij ouders ruim kunnen kiezen uit beide voorzieningen. Openheid vraagt om een andere inrichting van de procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters. Die procedure is nu nog toegesneden op vve-uitvoering door (alleen) peuterspeelzaalwerk.

De samenwerking tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en consultatiebureau is voor verbetering vatbaar, mede om het non-bereik terug te dringen. De gemeente kent prioriteit toe aan het versterken van de procedure van werving en toeleiding.

Regievoering door gemeente

Regievoering door de gemeente wordt wenselijk gevonden, maar wel met gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid. Coördinatie wordt bemoeilijkt door de vele aanbieders van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs. Zicht is nodig op wat elke partij wil investeren in een nieuw voorschools stelsel. Er zijn goed lopende overlegstructuren (IKC, Stuurgroep etc.).

Ontwikkeling scenario's

In de hier omschreven complexe situatie van de voorschoolse voorzieningen wil de gemeente de opties in kaart gebracht zien. Daartoe heeft de gemeente een aantal inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten geformuleerd, die als vertrekpunt moeten dienen voor de toekomstige ontwikkelingen en de voorstellen daartoe.

Inhoudelijke uitgangspunten

- De peuters die dat nodig hebben, krijgen extra voorschoolse educatie.
- Het bereik van vve-peuters is 100%.
- Voor peuters is er een (breed) toegankelijk, laagdrempelig peuteraanbod.
- Er is een goede spreiding van voorschoolse voorzieningen en vve binnen de gemeente.
- Het personeel dat met peuters werkt is deskundig (voldoet aan nieuwste kwaliteitseisen).
- De voorschoolse voorzieningen hebben een doorgaande lijn naar het basisonderwijs.
- De voorschoolse voorzieningen participeren in de ondersteunings- en zorgstructuur.

Subsidie uitgangspunten

- De subsidie wordt verstrekt per peuterplaats, dus niet meer aan een organisatie (van aanbod-naar vraaggestuurde financiering die kindgebonden is).
- De subsidie wordt alleen verstrekt voor peuterplaatsen bij organisaties die voldoen aan de door de gemeente vastgestelde kwaliteitscriteria voor reguliere peuteropvang, dan wel vve-peuteropvang.
- De subsidie is er voor reguliere peuterplaatsen en vve-peuterplaatsen.
- Vve-peuteropvang is geïntegreerd binnen reguliere peuteropvang (ter bevordering van integratie van reguliere en vve-peuters).

Scenario	Beknopte omschrijving
Scenario 1	Omvormen van peuterspeelzaalwerk tot peuteropvang.
Scenario 2	Invoeren van peutergroepen 2,5-4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen.
Scenario 3	Overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties.
Scenario 4	Opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen vve naar (bestaande/nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum vve.
Scenario 5	Invoeren van Kindcentra 2020.

Deze uitgangspunten liggen aan de basis van de vijf scenario's:

Elk van deze scenario's valt afzonderlijk te typeren. Elk kent kansen en belemmeringen, het sluit meer of minder goed aan bij de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten. Elk scenario heeft consequenties voor kinderen en ouders, voor de kwaliteit die moet worden geleverd en voor het personeel. Elk scenario heeft zijn eigen kostenplaatje.

We kiezen twee scenario's om nader op in te gaan:

scenario 1, omdat het een puur scenario voor overgang naar peuteropvang beschrijft; daarom zullen waarschijnlijk veel (ook kleine) gemeenten ervoor kiezen.

scenario 4, vanwege de mogelijkheid om in een complexe situatie, waar veel (vaak grotere) gemeenten mee te maken hebben, een nieuwe 'entiteit' te scheppen met nieuwe mogelijkheden, taken en verantwoordelijkheden.

Scenario 1: omvorming peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang

Hier wordt het scenario kort aangestipt qua mogelijkheden, eisen en consequenties. Let wel: het gaat in Hengelo om een proces dat nog in ontwikkeling is.

WAT MAAKT SCENARIO 1 MOGELIJK EN WAT IS ER VOOR NODIG?

- aangesloten wordt bij de wet- en regelgeving van het Rijk
- past in een eventuele integrale aanpak 2½ - 12 jaar
- biedt kansen voor nieuwe aanbieders om peuteropvang te gaan aanbieden
- maar vraagt wel om inzet van deskundig personeel
- vraagt ook om openstelling van de procedure voor werving en toeleiding
- er kan aangesloten worden bij de uitgangspunten als er een duidelijk beleidskader wordt gehanteerd (en nageleefd)

Korte beschrijving

Peuterspeelzaalwerk wordt omgebouwd tot peuteropvang voor 2½ tot 4 jaar. Er is reguliere peuteropvang (twee dagdelen of 5½ u per week) en er is vve-peuteropvang voor doelgroepeuters (vier dagdelen of 11 uur per week).

Het grootste verschil met de huidige situatie is de bekostiging, waarbij de regels voor de kinderopvang gaan gelden voor de peuteropvang. Werkende ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag. Peuteropvang kan door één aanbieder worden aangeboden en die voert dan ook het vve-beleid van de gemeente uit. Maar ook aanbieders van kinderopvang kunnen peuteropvang (met vve) aanbieden. Elke aanbieder moet dan voldoen aan richtlijnen en kwaliteitseisen van de gemeente. De gemeente kan zich daarbij laten leiden door de wet en door de richtlijnen van de Inspectie (het Toezichtkader vve) en door zaken als opbrengstgericht werken, taalniveaus leidsters etc.

Wat betekent het scenario voor kinderen en ouders?

Het scenario heeft geen gevolgen voor kinderen als het kwaliteitskader duidelijk is en wordt nageleefd. Het geeft doelgroepeuters kansen in gemengde groepen van reguliere en doelgroepeuters. Door de andere financieringswijze blijven er mogelijkheden voor ouders en kinderen (doelgroepkinderen ja/nee en kinderen van ouders met/zonder recht op kinderopvangtoeslag).

Wat betekent het voor het personeel en de kwaliteit van het aanbod?

Het scenario kan ertoe leiden dat het personeel van het huidige peuterspeelzaalwerk 'gewild' is vanwege hun opgebouwde expertise. De leidsters worden mogelijk opgenomen in de cao voor de kinderopvang.

Kinderopvangorganisaties die ook peuteropvang willen aanbieden gaan aandacht schenken aan hun eigen kwaliteit. Door de kwaliteitseisen voor peuteropvang wordt de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang meer gelijkgetrokken. Dit maakt ook controle op de kwaliteit van alle aanbieders van peuteropvang nodig.

Wat zijn de gevolgen voor de kosten?

Dit scenario zorgt voor kostenreductie voor de gemeente door overheveling van kosten naar het Rijk als er gebruik wordt gemaakt van de regeling voor kinderopvangtoeslag. Met die vrijgekomen middelen kunnen weer andere dingen worden gedaan (verbreding aanbod, kwaliteitsverhoging). De gemeente wordt in plaats van subsidiegever nu inkoper van kindplaatsen. En als kinderopvang

ook peuteropvang gaat realiseren met vve kan de gemeente ook de kinderopvang middelen toekennen.

Het leidt er ook toe dat de aanbieders als marktpartijen worden benaderd, wat kan doorwerken in de huurprijzen voor locaties. Mogelijk zijn er ook kosten verbonden aan de overgang naar het nieuwe stelsel en daarbij behorende fricties.

Regiemogelijkheden van de gemeente

Met het concretiseren van de kwaliteitseisen kan de gemeente invloed uitoefenen op de organisaties die wel/niet peuteropvang kunnen aanbieden. Het aantal kinderen waar het in de relatie tussen de gemeente en de aanbieders van peuteropvang om gaat is kleiner, omdat de groep van ouders zonder doelgroepkinderen en met recht op kinderopvangtoeslag geheel buiten de sfeer van gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid valt.

Bij kwaliteitseisen valt te denken aan de criteria voor uitvoering van vve en de eisen van de onderwijsinspectie (Toezichtkader vve), maar ook aan zaken als opbrengstgericht werken en de taalniveaus van de leidsters.

Scenario 4: opheffen van het peuterspeelzaalwerk en vve-middelen naar bestaande/nieuwe kinderopvangorganisaties overhevelen in combinatie met inrichting van een expertisecentrum vve

Korte beschrijving

In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat de gemeente vooral de wettelijke taak heeft om vve voor doelgroepeuters te organiseren. En dat kan ook binnen bestaande/nieuwe kinderopvangorganisaties, die daartoe worden uitgenodigd. De Rijksmiddelen voor vve worden dan op verantwoorde wijze (via inkoopvoorwaarden) doorgegeven aan deze bestaande/nieuwe peuteropvangorganisaties. De gemeente bepaalt uiteindelijk om welke aanbieders het gaat. Daar kan spreiding van de voorzieningen een rol bij spelen om thuisnabije opvang voor doelgroepeuters mogelijk te maken. Dat pleit voor aanwijzing van meerdere kinderopvangorganisaties.

Bij het peuterspeelzaalwerk in Hengelo is veel expertise opgebouwd, dankzij jarenlange investeringen in kwaliteit en professionalisering van management en uitvoerend personeel. Bij het opheffen van het peuterspeelzaalwerk moet er voor gewaakt worden dat dit 'kapitaal' niet wordt vernietigd. Daarom bevat dit scenario de oprichting van een expertisecentrum. Organisatiestructuur, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, taakstelling, personeel, financiën e.d. van dat centrum moeten nog worden vastgelegd. Bij dat centrum zijn taken belegd om kwantiteit en kwaliteit te borgen vanuit een eenduidig van tevoren door de gemeente vastgesteld beleidskader.

Te denken valt aan professionalisering van het personeel, afstemming tussen en samenwerking van de voorschoolse voorzieningen met het basisonderwijs, aansluiting van de voorschoolse voorzieningen bij de ontwikkelingen rond het Passend Onderwijs, de gemeentelijke zorgstructuur e.d.

Binnen dit expertisecentrum kan de procedure van werving en toeleiding worden aangepast en verbeterd en het centrum kan een servicepunt voor ouders worden (voorlichting, infovoorziening) etc. Bij kwaliteitseisen binnen het expertisecentrum valt te denken aan de criteria voor uitvoering van vve en de eisen van de onderwijsinspectie (Toezichtkader vve), maar ook aan zaken als opbrengstgericht werken en de taalniveaus van de leidsters.

WAT MAAKT SCENARIO 4 MOGELIJK EN WAT IS ER VOOR NODIG?

- aangesloten wordt bij de wet- en regelgeving van het Rijk
- het wisselt het laagdrempelige vertrouwde en wijkgebonden karakter van het peuterspeelzaalwerk in voor commerciële kinderopvang
- het heeft als risico dat de kinderopvangsector (en daarmee de peuteropvang) gevoelig is voor externe invloeden als bezuinigingen van de overheid, economische ontwikkelingen etc.) en dat daarmee de stabiliteit en continuïteit minder zeker is
- sturingsmogelijkheden door eventuele versnippering (veel aanbieders) worden beperkt; loopt alleen nog via het expertisecentrum
- regionale en landelijke kinderopvangorganisaties mogelijk minder betrokken
- handhaaft de opgebouwde expertise door die te concentreren in het expertisecentrum
- kan leiden tot een andere organisatiewijze van kinderopvanggroepen in de kinderopvang: vve is gebaat bij homogene groepen van 2½ - 4 jaar (met reguliere en doelgroeppeuters gemengd)
- vraagt om aanpassing van de procedure van werving en toeleiding naar vve

Wat betekent het scenario voor kinderen en ouders?

Het scenario zorgt voor goede condities voor het mengen van doelgroeppeuters en reguliere peuters. Door de andere financieringswijze blijven er mogelijkheden voor ouders en kinderen (doelgroepkinderen ja/nee en kinderen van ouders met/zonder recht op kinderopvangtoeslag). Voor ouders kunnen naar het expertisecentrum met vragen over de opvang van hun kind.

Wat betekent het voor het personeel en de kwaliteit van het aanbod?

Het scenario zorgt mogelijk voor onzekerheid onder het personeel, omdat niet duidelijk is of ze kunnen worden overgenomen door de kinderopvangorganisaties die de peuteropvang organiseren, of omdat het niet zeker is of ze een plaats kunnen krijgen in het expertisecentrum. Het vraagt om een kwaliteitsslag bij het personeel van de kinderopvangorganisaties die de peuteropvang gaan organiseren. Als er personeel uit het peuterspeelzaalwerk vertrekt zonder herplaatsing verdwijnt er expertise. Maar het expertisecentrum zorgt voor behoud van overkoepelende expertise.

Wat zijn de gevolgen voor de kosten?

Dit scenario zorgt net als scenario 1 voor kostenreductie voor de gemeente, dankzij het overhevelen van kosten naar het Rijk door toepassing van de regeling voor kinderopvangtoeslag. Met die vrijgekomen middelen kunnen weer andere dingen worden gedaan (verbreding aanbod, kwaliteitsverhoging).

De gemeente krijgt een financieringsrelatie met de kinderopvangorganisaties in plaats van de relatie subsidiegever-subsidieontvanger.

Dit scenario vraagt om bekostiging van het stedelijk expertisecentrum vve. Als er meerdere organisaties peuteropvang gaan uitvoeren leidt dat tot verdunning van de vve-middelen. De mogelijk andere groeperingswijze in de kinderopvang (naar homogene groepen van 2½ - 4 jaar) brengt kosten met zich mee.

Ook kunnen er ontslagkosten komen als personeel uit het peuterspeelzaalwerk niet één op één kan worden overgenomen door kinderopvangorganisaties of door het expertisecentrum.

Regiemogelijkheden van de gemeente

De regienoodzaak zit vooral in de ontwikkeling naar peuteropvang en de totstandkoming en het blijven (laten) organiseren van het expertisecentrum. Ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitseisen gebeurt in dit scenario niet door de gemeente, maar wordt gedelegeerd aan het expertisecentrum. Het aantal kinderen waar het in de relatie tussen de gemeente en de aanbieders van peuteropvang om gaat is kleiner omdat de groep van ouders zonder doelgroepkinderen en met recht op kinderopvangtoeslag geheel buiten de sfeer van gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid valt.

Discussies en mogelijke beslissingen

Bij de discussies tussen de verschillende partijen over de diverse scenario's en de voor- en nadelen ervan komen hun voorkeuren en belangen tot uiting. In deze gemeente heeft de ene aanbieder van het peuterspeelzaalwerk die jarenlang aan vve heeft kunnen werken een voorsprong op de meeste kinderopvangorganisaties. Binnen dit peuterspeelzaalwerk is veel door de gemeente geïnvesteerd in kwaliteit door onder andere scholing voor vve en het scholen van de leidsters qua taalniveau.

Bij de discussies speelt ook mee dat het gaat om grote groepen peuters; en dat zijn klanten voor de kinderopvang en leerlingen voor de basisscholen. Naast peuters en leerlingen gaat het om vve-middelen die via de gemeente bij de organisaties terecht komen.

Enkele onderwijspartners geven de voorkeur aan het scenario van de voorschoolgroepen en een hang naar het peuterspeelzaalwerk. Voor de partners is ook duidelijk dat het peuterspeelzaalwerk voorkeuren liggen voor het samenwerken met het basisonderwijs. Tegelijkertijd is door een aantal aanbieders van kinderopvang duidelijk gemaakt dat zij wel (delen van) het peuterspeelzaalwerk willen overnemen om daarna peuteropvang aan te bieden. Deze voorkeuren bij diverse partijen voor elkaar en de uitgesproken bereidheid tot overname van (delen van) het peuterspeelzaalwerk kleuren de discussie.

Bij het nemen van beslissingen door de gemeente samen met de partijen kan een rol spelen:

- Moeten (kleine) kinderopvangorganisaties met een flinke kwaliteits- en scholingsachterstand het wel willen om peuteropvang te gaan aanbieden? Moeten zij zich niet beraden op hun eigen positie?
- Zijn eventuele partners uit het basisonderwijs voldoende toegerust voor de (mede)organisatie van peuteropvang onder hun regie, bijvoorbeeld binnen een IKC?
- De gemeente moet met het oog op kwaliteitscontrole misschien een set criteria ontwikkelen om spelers die zich aandienen voor peuteropvang meteen te 'screenen' of ze daarvoor voldoende toegerust zijn. De ontwikkeling ervan (en zo nodig de bijstelling) kan plaatsvinden binnen het expertisecentrum of in samenwerking daarmee.

Bij het afwegen van de diverse scenario's spelen de voor- en nadelen ervan een rol, evenals de consequenties ervan voor kinderen, ouders, personeel en kwaliteit. En natuurlijk spelen er ook kostenoverwegingen mee.

4.4 Het formele traject in gemeenten

Uiteraard houdt het niet op met het kiezen van een scenario, samen met de partijen in het veld. Daarna volgt binnen de gemeentelijke organisatie het formele traject, via B&W en gemeenteraad. Ook dan zijn de financiën een belangrijk onderdeel.

5. Besluit

De voorschoolse voorzieningen zijn in beweging, mede onder invloed van het landelijke en lokale beleid. De voorschoolse voorzieningen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn er al heel lang. Maar door toedoen van het Rijk hebben ze in de laatste twee decennia een flinke stimulans in hun ontwikkeling gekregen. Terwijl ze apart van elkaar tot ontwikkeling kwamen zijn ze de laatste tien jaar naar elkaar toegegroeid. Ook hier onder invloed van beleidsontwikkelingen.

Maar 'naar elkaar toegroeien' en 'in een harmonieus stelsel functioneren' zijn twee verschillende zaken. Het gaat er om dat de beide systemen die van oudsher grote verschillen vertonen nu gaan functioneren in een geharmoniseerd stelsel waarbij de onderlinge verschillen tot een minimum zijn teruggebracht.

Het harmonisatieproces van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verloopt niet vanzelf. Landelijk beleid en landelijke wet- regelgeving moeten er richting aan geven, in combinatie met lokale activiteiten van de betrokken partijen.

Deze Handreiking laat zien waarmee gemeenten te maken kunnen krijgen en met welke scenario's ze de harmonisatie gestalte kunnen geven.

Bijlage 1: uitgaven OAB 2015-2020

In de bovenste regel staat de ontwikkeling van de OAB-uitgaven voor gemeenten van 2015 tot 2020 en daarna.¹⁷

Er is volgens de Kamerbrief ook meer duidelijkheid over de ontwikkeling van de middelen voor de verschillende typen gemeenten (G4, G33, G86 en overige).

	2015 en 2016	2017	2018	2019	2020
Totalen	361,45	351,45	332,45	321,45	311,45
G37	287,3	250,6	232,9	230,9	226,9
G4	171,8	150,7	138,8	137,7	137,8
G33	115,5	99,9	94,1	93,2	89,1
G86	57,7	73,9	70,2	66,5	63,7
Overige	16,4	24,9	26,4	22,9	20,8

Bedragen in miljoenen €; 2019 en 2020 betreffen ramingen

17. Bekostigingssystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, 6 nov 2015, Brief aan Tweede Kamer, ministerie van OCW