

Nota van B&W

Onderwerp Verdeelregel peuteropvang en voor- en vroegschoolse educatie

Portefeuillehouder John Nederstigt, dr. Derk Reneman
Collegevergadering 4 juli 2017
Inlichtingen Suzanne Bos
Registratienummer 2017.0033662

Inleiding

Op 22 september 2016 is door de raad besloten om met ingang van 1 januari 2018 de markt voor peuteropvang en voor- en vroegschoolse educatie (vve) open te stellen en subsidie toegankelijk te maken voor andere aanbieders in de kinderopvang naast de Stichting Kinderopvang Haarlemmermeer (hierna: SKH) (zie raadsvoorstel Harmonisatie voorschoolse voorzieningen, 2016.0033029). Om de opgebouwde kwaliteit van het vve-aanbod, de samenwerking met onderwijs en de inbedding in de zorgstructuur te waarborgen, zijn kwaliteitsregels opgesteld die nader zijn uiteengezet in de verdeelregel peuteropvang en vve.

Probleemstelling

Vanaf 2012 is de SKH aangewezen als kernvoorziening voor haar aanbod peuteropvang, vve en het bieden van een voorschoolse zorgstructuur voor zorgkinderen. Zij heeft een kwalitatief hoog voorzieningenniveau. Zij biedt op al haar peuterspeelzalen vve aan en realiseert hiermee een bovenwettelijk bereik van doelgroepkinderen. De afgelopen jaren hebben wij, in samenwerking met de SKH, flink geïnvesteerd in de kwaliteit. Het taalniveau heeft een impuls gekregen, het aantal pedagogisch medewerkers, afgestudeerd aan het hoger beroepsonderwijs (hbo'ers) op de groep is toegenomen, er wordt ontwikkelingsgericht en methodisch gewerkt en er is gericht ouderbeleid. Daarnaast is SKH een belangrijke netwerkpartner binnen de preventieve Jeugdzorg en levert zij vanuit eigen deskundigheid een belangrijke bijdrage aan het sociale domein. Bij het openstellen van de markt bestaat het risico dat de versnippering in aanbod toeneemt en dat dit ten koste gaat van de huidige kwaliteit.

Oplossing

Om ervoor te zorgen dat het kwaliteitsniveau van de vve en het huidige bereik van doelgroepkinderen behouden blijft, hebben wij bijgevoegde verdeelregel peuteropvang en vve opgesteld. Uitgangspunt van de verdeelregel is het Programma van Eisen dat eerder voor de SKH is opgesteld ten behoeve van de subsidie en de kwaliteitseisen vve zoals die zijn neergelegd in de bestuursafspraken over het 'Effectief benutten voor- en vroegschoolse educatie en extra leertijd voor jonge kinderen' (2012.0006183).

Subsidie

Er kan subsidie worden aangevraagd voor zowel peuteropvang als voor vve, echter wanneer een kinderopvangorganisatie slechts een aanvraag doet voor peuteropvang, dient er wel sprake te zijn van een verplicht vve-aanbod op de groep (ongeacht of er doelgroeppeters aanwezig zijn). Op die manier is een methodische en ontwikkelingsgerichte aanpak geborgd en is de organisatie voorbereid wanneer een doelgroepkind wordt aangemeld.

Daarnaast is in bepaalde gevallen subsidie mogelijk voor een vve doelgroepkind in de dagopvang. Er dient dan minimaal tien uren vve per week te worden aangeboden verspreid over minimaal twee dagen, waarbij aanvullende subsidie mogelijk is voor vijf uren per week, indien een peuter aantoonbaar slechts één dag gebruik maakt.

De subsidie wordt ter verlaging van de ouderbijdrage beschikbaar gesteld aan de houder van de kinderopvangvoorziening, die dit verrekent met de ouderbijdragen van ouders zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag en van ouders van doelgroeppeters. Daarnaast is een vast jaarbedrag per vve doelgroepkind beschikbaar.

ouders geen recht op
kinderopvangtoeslag
ouders wel recht op
kinderopvangtoeslag

doelgroep (VVE)
subsidie 12 uur per week
minus ouderbijdrage
subsidie 6 uur per week
(3de en 4de dagdeel)

geen doelgroep (regulier)
subsidie 6 uur per week
minus ouderbijdrage
geen subsidie

Totstandkoming subsidiebedrag

Wij stellen jaarlijks voor 1 augustus van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar het uurtarief per (vve-)peuterplaats, het vve-jaarbedrag en de inkomensafhankelijke ouderbijdrage vast. Deze bedragen zijn gebaseerd op het maximum uurtarief en de (gecomprimeerde) tabel van de kinderopvangtoeslag van de belastingdienst. Meestal zijn de uurtarieven van de kinderopvang voor 1 augustus bekend. Soms worden tarieven na 1 augustus vastgesteld en kan dit leiden tot een gewijzigde subsidieberekening.

De grondslag voor de subsidie is het werkelijk aantal peuters en het werkelijk aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van een (vve-)peuterplaats. Wij zullen de aantallen per kwartaal monitoren en de subsidie per kwartaal bevoorschotten op grond van begrote aantallen. Indien blijkt dat de realisatie sterk afwijkt van de begrote aantallen die als basis gediend hebben voor de te verlenen subsidie, dan bestaat de mogelijkheid de subsidieverlening te wijzigen.

Verdeelcriteria

De subsidieverlening voor peuterplaatsen geschiedt volgens verdeelcriteria. De hoogste prioriteit krijgen de aanvragen van ouders van een locatie waarvoor deze houder in het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar subsidie heeft ontvangen, voor maximaal het totaal aantal peuters dat op 1 juli in het voorafgaande jaar geplaatst was. De reden van deze prioritering is gelegen in het feit dat wij een stabiele omgeving en een ononderbroken programma willen garanderen voor bestaande doelgroepeuters en wij niet het risico willen lopen dat peuters van opvanglocatie moeten wisselen.

Middelen

De aanpassing van de verdeelregel kunnen we realiseren binnen de reguliere budgetten van de programmabegroting. Dekking vindt plaats binnen het Programma 'Maatschappelijke Ontwikkeling', beleidsdoel B: Onze jonge inwoners rond een opleiding af die past bij hun mogelijkheden en ontwikkelingen maximaal hun talent, taakveld 4.30 Onderwijsbeleid en leerlingenzorg. Voor het subsidiejaar 2018 is € 1.887.003 beschikbaar. Dit bedrag zal als subsidieplafond bij de begrotingsraad worden voorgesteld en bij de vaststelling van de concept Programmabegroting 2018-2021 door het college worden vastgesteld.

Juridische aspecten

Het vaststellen van beleidsregels is onze bevoegdheid. Binnen het college is de wethouder subsidiebeleid verantwoordelijk. De subsidie is een prestatiesubsidie in de zin van hoofdstuk 3 van de Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2017. Met ingang van 1 januari 2018 is de SKH geen kernvoorziening meer. Tegen het vaststellen van de verdeelregel is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Inkoop of subsidie

Met het openstellen van de markt is bekeken welke wijze van financiering van (vve) peuterplaatsen het meest geschikt is per 2018, nu de SKH geen kernvoorziening meer is.

Wij hebben geconcludeerd dat financiering door middel van subsidie geschikter is dan het verlenen van een opdracht en het vooraf inkopen van (vve)-peuterplaatsen. Er is geen verplichting tot het sluiten van inkoopcontracten in de kinderopvang, zoals binnen het sociaal domein. Ook is er geen sprake van een leveringsplicht. Ouders hebben keuzevrijheid naar welke opvang hun kind gaat en ook de kinderopvang mag kinderen weigeren. Daarnaast is er geen sprake van een winstopslag, maar van beperkte risico-opslag, welke in de uurprijs is verwerkt. Er is sprake van een maatschappelijk belang. We hebben als gemeente de wettelijke verplichting voldoende aanbod vve te verzorgen en we hebben de inspanningsverplichting om maximaal bereik van vve doelgroepeuters te stimuleren (Artikel 1.1 en artikel 1.50b Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (WKKP)). Wij hebben alles in overweging genomen en dit heeft geleid tot de conclusie dat subsidie de meest geschikte vorm is.

Afbouw subsidie SKH

Artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat wanneer veranderde omstandigheden zich tegen (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie verzetten en aan een subsidieontvanger drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt, de (gedeeltelijke) weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak slechts gebeurt met inachtneming van een redelijke termijn.

Dit betekent dat rekening gehouden moet worden met de subsidie aan SKH. In de nieuwe subsidiestructuur moet daarom rekening worden gehouden met het feit dat de SKH een aantal meerkosten heeft ten opzichte van andere aanbieders. Als deze kosten niet meer gedekt worden, lopen wij het risico dat investeringen in - en expertise van - personeel en daarmee de kwaliteit van het aanbod verloren zal gaan. In 2017 heeft de SKH maatregelen genomen in haar bedrijfsvoering, zodat zij zich zo goed als mogelijk heeft voorbereid op de marktsituatie in 2018.

De meerkosten voor de SKH op het gebied van personeel in de cao welzijn en huisvesting zullen worden afgebouwd. Daarnaast wordt een aantal aanvullende afspraken gemaakt over de peuteropvang in de kleine kernen, die vanwege het maatschappelijk belang met een lagere bezetting worden open gehouden

en over de kosten voor de gemandateerde professional en activiteiten die daarmee verband houden binnen het sociaal domein.

Staatssteun

Er is onderzocht of er sprake is van enige vorm van staatssteun. Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, worden de volgende criteria gehanteerd (artikel 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie):

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

De bovenstaande criteria zijn cumulatief. Dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun.

De nieuw subsidiesystematiek van 'geld volgt kind' wordt beschouwd als een financiering van ouders en geen 'steun die wordt verleend aan een onderneming' (zie eerste criterium). Met de subsidie wordt de ouderbijdrage verlaagd, vergelijkbaar met de landelijke kinderopvangtoeslag. Ouders hebben daarbij ook de keuzevrijheid om het aanbod daar af te nemen, waar zij dat wensen. Hiermee wordt dus niet voldaan aan de eerste van bovengenoemde voorwaarden en is geen sprake van staatssteun.

In de praktijk is het echter administratief zeer onwenselijk om de individuele subsidie-aanvragen van ouders door de gemeente te laten beoordelen, vast te stellen en uit te betalen. Om die reden is ervoor gekozen, zoals bijna alle gemeenten doen, om de subsidie via de kinderopvangaanbieders uit te betalen. De koppeling van de subsidie aan individuele peuters blijft daarbij echter gehandhaafd. Door de betaling aan de kinderopvangaanbieders ontstaat een situatie waarbij de subsidie opgevat zou kunnen worden als staatssteun. Het risico hiervan wordt echter als zeer beperkt ingeschat.

Communicatie

Bijgevoegde verdeelregels zijn gepresenteerd voor en besproken met alle kinderopvangorganisaties in de gemeente Haarlemmermeer tijdens een bijeenkomst op 4 mei 2017. Er is een brief opgesteld waarin alle kinderopvangorganisaties in de gemeente Haarlemmermeer worden uitgenodigd om subsidie aan te vragen.

Gevolgen voor herindeling Haarlemmermeer – Haarlemmerliede en Spaarnwoude (preventief toezicht/beleidsharmonisatie)

Op deze nota is op grond van de beslisboom prioritering een lichte toets uitgevoerd en de nota is vervolgens afgestemd met Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Uitkomst van deze afstemming is dat de nota verdeelregel Peuteropvang en voor- en vroegschoolse educatie na de herindeling in de huidige vorm ter vaststelling kan worden voorgelegd aan het college van de nieuwe gemeente Haarlemmermeer.

Besluit

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. de verdeelregel peuteropvang en vve vast te stellen en per 1 januari 2018 in te laten gaan;
2. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

*Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouders,
John Nederstigt dr. Derk Reneman*