

Beleidsnota peuteropvang Heemstede 2019-2022

Inleiding

Het beleid voor het peuterspeelzaalwerk in de gemeente Heemstede vraagt om actualisering. Belangrijkste aanleiding hiervoor is de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen. Naast de gewijzigde wetgeving is ook de nieuwe verdeelsystematiek voor voorschoolse educatie reden voor een beleidsaanpassing. De rijksuitkering voorschoolse educatie voor Heemstede groeit van € 0 in 2018 naar € 64.000 in 2022. In het coalitieakkoord "Samen op weg naar een mooier, duurzamer en socialer Heemstede" is de ambitie neergelegd dat voorschoolse educatie kwalitatief goed, integraal, toegankelijk en dichtbij is.

In deze notitie wordt in het licht van de gewijzigde wet- en regelgeving en de lokale ambities de visie op peuteropvang in Heemstede en het beleid voor de komende jaren uiteengezet.

Geschiedenis

De peuterspeelzaal bestaat in Nederland ruim een halve eeuw. In de beginfase was het peuterspeelzaalwerk het domein van charitatieve instellingen en particulier initiatief. In de jaren tachtig nam het belang van de peuterspeelzaal toe als plaats waar kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar veilig met leeftijdsgenootjes in contact kunnen komen. De nadruk kwam meer te liggen op wat de peuterspeelzaal voor het kind betekent en gaandeweg professionaliseerde het peuterspeelzaalwerk.

Vanaf de jaren 90 is de politieke belangstelling voor het peuterspeelzaalwerk toegenomen door het besef dat de vroege kindertijd een rol speelt in latere school- en ontwikkelingsachterstanden. Vroegtijdig signaleren en gezamenlijk aanpakken van taalachterstand is belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het kind. Eveneens in de jaren 90 is de kinderopvang als voorziening voor kinderen van 0 tot 4 jaar met werkende ouders beschikbaar gekomen. Het belang van het stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen stond en staat hierbij centraal. De groei van de kinderopvang heeft ertoe geleid dat er gescheiden voorzieningen zijn ontstaan voor kinderen van werkende ouders en voor kinderen van kostwinners en niet-werkende ouders. Dit is een belangrijke reden geweest voor harmonisatie van de voorzieningen.

Wettelijk kader

De Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen is in januari 2018 ingegaan en omvat de volgende wijzigingen in de Wet kinderopvang:

- Peuterspeelzaalwerk wordt onder de definitie van kinderopvang gebracht.
- Gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaal.
- Gelijkschakeling van de financieringsstructuur voor voorschoolse voorzieningen.

Voor de uitwerking van de Wet harmonisatie hebben het Rijk en de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt. De uitgangspunten van deze afspraken zijn:

- Het Rijk financiert via kinderopvangtoeslag de kinderopvang van kinderen van werkende ouders in alle voorschoolse voorzieningen.
- Gemeenten bieden actief een adequaat en financieel toegankelijk aanbod voor peuters van niet-werkende ouders en kostwinners.
- Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor voorschoolse educatie.

Hoewel het begrip peuterspeelzaal niet meer in de wet voorkomt, beoogt de wetswijziging niet dat het aanbod en de organisaties die peuterspeelzaalwerk aanbieden verdwijnen. Het specifieke aanbod voor twee- tot vierjarigen wordt voortaan aangeduid met peuteropvang. Ouders die gebruik maken van de peuteropvang vallen in vier groepen uiteen:

Type ouder	Ouders van doelgroep voorschoolse educatie (VE)	Ouders van reguliere peuters
Ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag	A	B
Ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag	C	D

Uit het bestuursakkoord vloeit voort dat het Rijk ouders uit groep D financiert en de gemeente zorg draagt voor groep A en B. Voor groep C geldt een gedeelde verantwoordelijkheid: het VE aanbod wordt door de gemeente gefinancierd en het rijk financiert tot het fiscaal maximale tarief de reguliere opvang.

Door de harmonisatie is peuterspeelzaalwerk een commerciële activiteit geworden. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop de gemeente deze activiteiten financieel mogelijk maakt. Subsidie

is mogelijk maar moet gekoppeld zijn aan de daadwerkelijke afnemer van het aanbod: de ouder(s). De huidige Bijzondere verordening subsidiëring peuterspeelzaalwerk subsidieert rechtstreeks de organisaties. Deze verordening zal worden ingetrokken en daarvoor in de plaats zal een lokale kinderopvangtoeslagregeling van kracht worden.

Visie op peuteropvang

Onderzoek toont het belang aan van het vroegtijdig opsporen en aanpakken van onderwijsachterstanden bij (zeer) jonge kinderen. Gebleken is dat investeren in de eerste levensjaren een positieve invloed heeft op de startpositie van kinderen in het basisonderwijs en op de latere schoolprestaties. De voorschoolse periode is van cruciaal belang voor de kansen die kinderen hebben in hun verdere ontwikkeling. Het is wenselijk dat alle Heemstedse kinderen voordat ze naar de basisschool gaan, een voorschoolse voorziening bezoeken. Op een peuteropvang worden peuters spelenderwijs gestimuleerd in hun sociaal-emotionele, cognitieve, motorische en creatieve ontwikkeling.

Peuteropvang is een voorziening voor kinderen van 2 tot 4 jaar, waar zij gedurende twee dagdelen per week kunnen spelen onder leiding van 2 beroepskrachten op een groep van maximaal 16 kinderen. Met peuteropvang krijgen alle kinderen optimale ontwikkelingskansen. De kinderen worden systematisch gevolgd in hun ontwikkeling en als er aanleiding is voor zorg worden deskundigen ingeschakeld. Er is een soepele overgang en een warme overdracht naar de basisschool.

Er is in Heemstede voldoende aanbod van peuteropvang en ouders hebben keuzevrijheid. De gemeente stimuleert dat peuters uit alle groepen gezamenlijk de peuteropvang kunnen bezoeken. Dit betekent dat de gemeente peuteropvang ook voor peuters zonder een achterstand financieel mogelijk maakt.

Voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie is volgens de definitie uit de Wet kinderopvang "een gesubsidieerd programma dat gericht is op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes instromen in het basisonderwijs voor kinderen die nog niet tot een school kunnen worden toegelaten". De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering. De gemeente Heemstede streeft naar gecombineerde groepen: peuters met en zonder achterstand bezoeken dezelfde voorziening.

In tegenstelling tot de peuteropvang heeft de gemeente de vrijheid om voor het aanbod van voorschoolse educatie subsidieafspraken te maken met aanbieders. De reden hiervoor is dat educatie is uitgesloten van de aanbestedingsregels.

Lokale situatie

Al sinds langere tijd is het peuterspeelzaalwerk in Heemstede van kwalitatief hoog niveau. De gemeente heeft dit via subsidieverstrekking mogelijk gemaakt. Het aanbod ziet er als volgt uit:

Locatie	Organisatie	Subsidie	Aantal plaatsen
Boschkabouter	Op Stoom	Nee	32
Klimappel	Peuterspeelzaalgroep De Klimappel	Ja	32
Les Petits Pinkeltje	Les Petits	Ja	32
Les Petits Voorweg	Les Petits	Nee	32
't Meerlnest v/d Waalslaan	Peuterspeelgroep Heemstede	Ja	32
't Meerlnest Voorweg	Peuterspeelgroep Heemstede	Ja	48
Pluizebol	Casca Kinderopvang	Ja	32
TOTAAL			240

Peuters met een risico op een achterstand komen in aanmerking voor twee extra, gratis dagdelen. In 2017 zijn 16 peuters volgens deze regeling, de peuter+ regeling, geplaatst. In 2018 hebben 13 peuters een verwijzing voor peuter+ (november en december nog niet meegerekend).

Analyse bereik voorschoolse voorzieningen

In Heemstede maakt een grote groep ouders gebruik van een voorschoolse voorziening. Uit cijfers van het CBS en de GBA blijkt dat bijna 80% van de Heemstedse 0 tot 4-jarigen een voorschoolse voorziening (kinderdagverblijf of peuteropvang) bezoekt. Ongeveer 20% van de Heemstedse 2- en 3-jarigen maakt geen gebruik van de kinderopvangtoeslag.¹

*

Beleid peuteropvang

Op de voorgaande pagina's zijn de wettelijke verplichtingen, de visie en de lokale situatie benoemd. Dit leidt tot de onderstaande beleidskeuzes.

1)

*) Cijfers GBA en CBS sluiten niet helemaal op elkaar aan vanwege verschillende meetmomenten.

Startleeftijd	Vanaf 2 jaar kunnen kinderen starten op de peuteropvang. Het is wenselijk dat kinderen op jonge leeftijd starten zodat ze gelijke kansen hebben t.o.v. hun leeftijdgenootjes die naar de kinderopvang gaan.
Aantal dagdelen	Voor reguliere peuteropvang geldt een omvang van twee dagdelen van minimaal 3 en maximaal 3,75 uur per dag, gedurende 40 weken per jaar.
Tarief peuteropvang	Het Rijk stelt jaarlijks het fiscaal uurtarief vast voor de berekening van de kinderopvangtoeslag. In 2019 is de hoogte van dit tarief € 8,02 per uur. Een opslag op dit tarief van 7,5% voor peuters uit de doelgroep van de gemeente is redelijk omdat met deze plaatsingen meer administratieve handelingen gemoeid zijn. Het uurtarief voor deze doelgroep komt dan uit op € 8,62.
Tarief voorschoolse educatie	Het Rijk rekent voor voorschoolse educatie met een uurtarief van € 12,00 per uur. Dit tarief wordt overgenomen.

De beleidskeuzes en de ambitie om een laagdrempelige peuteropvang te bieden die voor iedereen toegankelijk is leidt tot de volgende financiële consequenties:

Type ouder	Aantal peuters	Aanbod per week	Kosten per jaar per peuter	Schatting inkomensafhankelijke ouderbijdrage	Berekening kosten gemeente
Groep A	14	15 uur	15 uur x 40 x € 12 = € 7200	7,5 uur op basis van uurtarief € 8,02: 7,5 x € 0,80 x 40 = € 240	14 x (€ 6.720 - € 224) = € 97.440
Groep B	25	7,5 uur	7,5 uur x 40 x € 8,62 = € 2.586	7,5 uur op basis van uurtarief € 8,02: 7,5 x € 2,81 x 40 = € 843	25 x (€ 2.358 - € 787) = € 39.275
Groep C	2	15 uur	15 uur x 40 x € 12 = € 7200	7 uur op basis van uurtarief € 8,02: 7,5 x 40 x € 8,02 = € 2.406	2 x (€ 6.720 - € 2.246) = € 9.588
Groep D	199	7,5 uur	7,5 uur x 40 x € 8,02 = € 2.406	7,5 uur op basis van uurtarief € 8,02: 7,5 x € 2,81 x 40 = € 843	Geen financiering door gemeente
Totaal	240				€ 146.303

De jaarlijkse uitgaven voor de peuterplaatsen worden geschat op € 146.303. Zoals hierboven is aangegeven zijn de werkelijke uitgaven afhankelijk van de geplaatste peuters vanwege de variatie in de inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Dat geldt ook voor de genoemde aantallen. Deze onzekerheid zou kunnen worden opgevangen door met quota de aantallen te maximeren maar dit is in strijd met het uitgangspunt van een toegankelijke voorziening.

Bovenop de kosten van de plaatsingen komen de kosten voor de inkomensstoets van de ouders uit groep A en B. Op verzoek van de organisaties zal de gemeente deze toets uitvoeren. De benodigde inzet wordt geschat op 25 uur per jaar. Dit komt neer op een kostenpost van € 1.000.

Beleid voorschoolse educatie (VE)

Heemstede ontvangt met ingang van 2019 middelen voor voorschoolse educatie. Stapsgewijs wordt de rijksbijdrage beschikbaar gesteld. In 2022 is de bijdrage volledig.

Het uitgangspunt is dat alle kinderen met een risico op taalachterstand in de Nederlandse taal VE aangeboden krijgen. VE vloeit voort uit het onderwijsachterstandenbeleid en moet voldoen aan landelijke wet- en regelgeving. Op hoofdlijnen zijn deze verplichtingen:

1. Gemeente voert eenmaal per jaar overleg met de schoolbesturen en de kinderopvang over de doorlopende leerlijn van VE naar het basisonderwijs.
2. Gemeente bepaalt op grond van welke criteria een doelgroepkind in aanmerking komt voor VE.
3. Gemeente zorgt voor een aanbod VE: een programma dat door gekwalificeerd personeel wordt verzorgd in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen voor doelgroepkinderen van 2 en 3 jaar.

De doelgroep bepalen

VE programma's zijn bedoeld om een brede ontwikkeling te stimuleren bij kinderen die opgroeien in een omgeving waar het taalaanbod beperkt is en waar weinig aandacht is voor informeel leren. In veel gemeenten wordt voor het vaststellen van de criteria aansluiting gezocht bij de gewichtenregeling in het basisonderwijs. Voor de Heemstedse peuter+ regeling zijn deze criteria leidend maar zijn ook extra criteria toegevoegd. Uit ervaring blijkt dat de volgende criteria voor de Heemstedse doelgroep sluitend zijn:

- Peuter waarvan 1 of beide ouders maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kaderberoepsgerichte leerweg hebben gevolgd (hoogst genoten opleiding van 1 of beide ouders is bepalend).
- Geconstateerde of dreigende taal- en of ontwikkelingsachterstand (instrument omgevingsanalyse RIVM kan hiervoor worden gebruikt).

Signaleren en verwijzen

Als de doelgroep is vastgesteld, is het zaak ervoor te zorgen dat deze bijtijds in beeld komt. Analoog aan de peuter+ regeling is de Jeugdgezondheidszorg Kennemerland (JGZ) de partij die de gemeente hierbij kan assisteren. De JGZ ziet bijna alle kinderen op vastgestelde momenten. Tijdens deze contactmomenten beoordeelt de jeugdverpleegkundige of een kind tot de doelgroep van het VE beleid behoort. Naast de JGZ is de pedagogisch medewerker van een kinderdagverblijf of een medewerker van het Centrum voor jeugd en gezin in staat om te signaleren of een kind tot de doelgroep behoort.

Werving en toeleiding

Soms is signalering en verwijzing voldoende voor aanmelding. In andere gevallen is daar meer begeleiding en aansporing bij nodig. Alle betrokken partijen (JGZ, aanbieders, IASZ en CJG) kunnen hier een rol in spelen.

Toeleidingsmonitor

JGZ Kennemerland biedt gemeenten in haar werkgebied de VE-toeleidingsmonitor aan. De gegevens van een kind met een VE-indicatie worden, met toestemming van de ouders, door JGZ ingevoerd in het digitale toeleidingsproces. Het kind kan daarna worden gevolgd vanaf de aanmelding tot en met de plaatsing bij één van de VE-aanbieders. Met de monitor is er zicht op het bereik van de doelgroep. Deze informatie is vereist voor de verantwoording van de gemeente richting het Rijk.

Aanbod

Het Rijk stelt verplichtingen aan het VE aanbod. Het gaat dan o.a. om het aantal dagdelen en de opleidingseisen van de pedagogisch medewerkers. Het kabinet Rutte III heeft besloten om de omvang van het aanbod vast te stellen op minimaal 16 uur. Deze eis geldt vanaf 2020 maar de precieze invulling is onduidelijk. De verwachting is dat deze eis nog zal wijzigen omdat het praktisch bijna onmogelijk is peuters met een VE indicatie 16 uur per week op te vangen in combinatiegroepen met peuters zonder VE-indicatie. In Heemstede streven we, mede gelet op het aantal peuters dat in Heemstede tot de doelgroep van VE behoort, naar combinatiegroepen. Vooral nog zetten we in op 15 uur per week ofwel 4 dagdelen.

Voorschoolse educatie in 2019

Heemstede ontvangt in 2019 voor 't eerst een bijdrage voor VE. De huidige medewerkers van de peuteropvang zijn nog niet gekwalificeerd en dit zal in 2019 prioriteit krijgen. De pedagogisch medewerkers van de organisaties die VE willen gaan aanbieden ('t Meerlnest, Les Petits en Casca Kinderopvang) zullen geschoold worden. Deze scholing duurt 9 maanden. De peuters die in aanmerking komen voor VE (na indicatie Centrum voor jeugd en gezin) kunnen kiezen uit vijf VE-locaties. Het aanbod voor deze peuters bestaat uit 4 dagdelen opvang en zij betalen voor twee dagdelen een inkomensafhankelijke bijdrage. De gemeente maakt met 't Meerlnest, Les Petits en Casca subsidieafspraken over het aantal plaatsen per locatie.

Consequenties voor de aanbieders van gesubsidieerde peuteropvang

Het nieuwe subsidiebeleid waarbij niet de organisaties maar de ouders worden gesubsidieerd heeft consequenties voor de bedrijfsvoering van de aanbieders die tot op heden een basissubsidie ontvangen. Bij het toekennen van deze basissubsidie wordt niet gekeken naar de daadwerkelijke exploitatie van de organisatie. Wel is er in het geval van een negatief exploitatiesaldo een subsidie beschikbaar voor het compenseren van de tekorten. In de nieuwe situatie ontvangen de organisaties geen subsidie meer en zijn ze volledig afhankelijk van de inkomsten uit de ouderbijdragen. In tegenstelling tot de huidige situatie ontvangen zij voor alle ouders (kinderopvangtoeslag en geen kinderopvangtoeslag) het volledige uurtarief. Het risico van een lage opbrengst door de plaatsing van peuters van ouders uit de lagere inkomensgroepen verschuift van de organisaties naar de gemeenten. De verwachting is dat de bedrijfsvoering van de organisaties hierdoor beter wordt.

Een risico voor de bedrijfsvoering vormt wel de bezetting van de groepen. Wanneer de groepen niet volledig bezet zijn, blijven de inkomsten achter terwijl de lasten even hoog blijven. De verwachting is dat de vraag naar peuteropvang blijft bestaan en dat het aanbod van de huidige organisaties zich zodanig onderscheidt dat zij de concurrentie met eventueel nieuwe aanbieders aan kan. Ondanks deze verwachting is het redelijk, gelet op de jarenlange subsidierelatie de huidige subsidie bij exploitatietekorten via een afbouw in drie jaar tijd beschikbaar te houden. Hiervoor wordt een tijdelijke subsidieregeling getroffen.

Totaaloverzicht financiële consequenties peuteropvang en VE

De uitgaven kunnen ten laste worden gebracht van diverse budgetten. De gemeente heeft in de meerjarenbegroting de subsidies voor de huidige aanbieders opgenomen. Naast deze post is er extra geld van het Rijk beschikbaar gesteld voor het bestuursakkoord (Asscher-gelden) en voor VE.

	2019	2020	2021	2022
--	------	------	------	------

Inkomsten

Bestaand budget	112.000	112.000	112.000	112.000
Rijksuitkering VE	54.060	54.060	54.060	64.000
Asscher gelden (€ 30 mln.)	36.600	36.600	36.600	36.600
Vervallen Wet OKE (€ 35 mln.)	-44.800	-44.800	-44.800	-44.800
<i>Totaal</i>	157.860	157.860	157.860	167.800
Uitgaven				
Reservering tekortsubsidieregeling	22.400	14.784	7.392	0
Peuteropvangtoeslag	146.303	146.303	146.303	146.303
VE Scholing etc.	16.000	4.000	4.000	16.000
Administratie	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>Totaal</i>	185.703	166.087	158.695	163.303
Dekking reserve statushouders	27.843	8.227	835	-
Saldo	0	0	0	4.497

Het tekort in de jaren 2019 t/m 2021 wordt veroorzaakt door de reservering voor de tekortsubsidieregeling. De verwachting is dat met de nieuwe subsidiesystematiek de exploitatie van de organisaties sluitend is of zelfs een kleine plus zal laten zien. In 2019 zal per kwartaal het verloop van de uitgaven worden gemonitord. Indien er een tekort ontstaat zal een beroep worden gedaan op de reserve statushouders. De stand van deze reserve biedt voldoende ruimte. Omdat het grootste deel van de uitgaven voor voorschoolse educatie is bestemd en deze doelgroep gedeeltelijk samenvalt met de doelgroep statushouders ligt het in de rede de eventuele, incidentele tekorten ten laste te brengen van de reserve statushouders. De kosten van de peuter+ regeling zijn in 2017 en 2018 ook deels ten laste van dit budget gebracht. Wanneer geen sprake is van een tekort zal er geen beroep worden gedaan op de reserve.

Vooralsnog kan geconcludeerd worden dat het beleid op de langere termijn past binnen de beschikbare middelen.

Vastgesteld bij raadsbesluit van 19 december 2018.