

Uitgangspuntennotitie harmonisatie voorschoolse voorzieningen Gooise Meren

'Kind (3): 'Ik wil gaan schaken met jou.' Mamma: 'Misschien is dat nog een beetje te moeilijk.' Kind: 'Dan leg ik het je toch even uit?' Omdenken



Inleiding

Dit is de uitgangspuntennotitie 'Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang.' Deze notitie is het vertrekpunt voor de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen in Gooise Meren.

Deze notitie gaat over:

1. de aanleiding van de harmonisatie;
2. de geschiedenis van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, de situatie in Gooise Meren en het wettelijk kader;
3. de uitgangspunten voor het vormgeven van de harmonisatie;
4. de beschikbare middelen.

Deze notitie is een richtinggevend stuk, dat samen met de partners nader ingevuld gaat worden. De uitwerking van de uitgangspunten in deze notitie wordt gevat in een implementatienota.

'Volgens het basisscenario (...), krijgt de samenleving ongeveer vier euro terug voor elke euro die in de voorschoolse voorziening is geïnvesteerd.' Thomas van Huizen en Janneke Plantenga, ESB, 9 maart 2017.

Aanleiding

Het kabinet heeft aangekondigd de voorschoolse voorzieningen te gaan harmoniseren. Het doel van de voorgenomen harmonisatie is om verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weg te nemen en te zorgen voor een betere afstemming tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs.

Op 1 januari 2018 moeten alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd zijn. Dat betekent:

1. De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en kinderopvang gaan omhoog en worden hetzelfde. Gemeenten hebben en houden de wettelijke taak van toezicht en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang.

2. Gelijke financiële toegankelijkheid voor werkende ouders. Alle peuterspeelzalen worden omgevormd tot peuteropvang (van rechtswege). Ouders met recht op kinderopvangtoeslag krijgen die straks ook voor de peuterspeelzaal.
3. Gemeenten moeten zorgen voor voldoende en toegankelijk aanbod voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag.
4. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor voorschoolse educatie, met als enige verandering: het verhogen van de taaleis voor pedagogisch medewerkers in de voorschoolse educatie.

Context en speelveld

Geschiedenis peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Kinderopvang is oorspronkelijk een voorziening voor werkende ouders om werk en zorg te kunnen combineren.

Peuterspeelzaalwerk is van oorsprong een voorziening waar peuters spelen en elkaar ontmoeten. Het is via de welzijnswet en de WMO terechtgekomen in de Jeugdwet, als voorziening om het opvoedkundige klimaat te versterken. Het peuterspeelzaalwerk was oorspronkelijk niet gericht op ondersteuning in de combinatie van arbeid en zorg.

Tot 2010 was het stellen van kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen een beleidsvrijheid van gemeenten. Dit is gewijzigd met de invoering van de Wet Oké: de wijziging van een aantal wetten waardoor een groot deel van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang ook van toepassing is geworden op het peuterspeelzaalwerk. Voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geldt sinds de Wet Oké ook dezelfde pedagogische opdracht: het bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

Na invoering van de Wet Oké zijn in steeds meer gemeenten peuterspeelzalen omgevormd tot kindercentra, waarvoor ouders kinderopvangtoeslag aan kunnen vragen. De harmonisatie sluit aan bij deze maatschappelijke trend.

Gemeenten hebben steeds meer verantwoordelijkheden gekregen in het brede sociale domein. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en passend onderwijs biedt gemeenten de mogelijkheid om de zorg dicht bij de kinderen aan te bieden. Het op tijd signaleren van een leer- en/of ontwikkelingsachterstand bij jonge kinderen en dit adequaat aanpakken, past binnen deze ontwikkelingen. Dit vanuit het idee dat de inzet van zwaardere en duurdere zorg voorkomen kan worden. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zijn basisvoorzieningen en vervullen in dit beleid een belangrijke rol.

Gooise Meren

Beleid Sociaal Domein

Het basisprincipe van de gemeente Gooise Meren is dat iedereen mee kan doen. We stellen daarbij de vraag centraal en benutten zoveel mogelijk de eigen kracht van inwoners.

In de subnota 'Basisvoorzieningen op orde' bij het Beleidsplan Sociaal domein 2015-2018, staat beschreven hoe we ondersteuning bieden bij opvoeden en opgroeien door de kennis en vaardigheden van opvoeders te versterken en zo nodig de draagkracht te vergroten. We willen de samenhang in het aanbod van signalering, preventie en opvoedondersteuning versterken.

Kwalitatief goede en betaalbare kindercentra en peuterspeelzalen zijn belangrijke basisvoorzieningen in het bieden van ondersteuning aan met name kwetsbare kinderen en het versterken van de eigen kracht van opvoeders en omgeving. Daarnaast zijn voorschoolse voorzieningen belangrijke vindplaatsen voor vroege signalering van achterstanden en stimuleren zij peuters in hun ontwikkeling.

Peuterspeelzaalwerk

Regulier

Momenteel zijn er in Gooise Meren 11 reguliere peuterspeelzalen: 10 van SKBNM en een éénpitter, peuterspeelzaal De Stampertjes. De reguliere peuterspeelzalen zijn verspreid over Bussum en Naarden.

In de huidige situatie subsidieert de gemeente deze peuterspeelzalen door het jaarlijks verlenen van een subsidie voor de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk en de Wet Oké. Alle ouders in Gooise Meren kunnen met hun kind terecht op één van de peuterspeelzalen. Naast inkomsten vanuit de gemeentelijke subsidie, ontvangen de peuterspeelzalen inkomsten uit ouderbijdragen. De hoogte van de ouderbijdrage op de reguliere peuterspeelzalen varieert van € 92,75 tot € 107,76 per maand voor twee dagdelen per week.

Doelstelling van het peuterspeelzaalwerk is het bieden van ondersteuning aan met name kwetsbare kinderen en het versterken van de eigen kracht van opvoeders en omgeving. Dat doen peuterspeelzalen door peuters in een veilige omgeving te laten spelen onder professionele begeleiding. Van alle peuters in Gooise Meren bezoekt 34% een peuterspeelzaal.

Voorschoolse educatie (VVE)

Sinds 1 augustus 2010 zijn gemeenten verplicht om voorschoolse educatie aan te bieden aan alle jonge kinderen met een geïndiceerde taalachterstand (doelgroeppeuters). Wanneer er sprake is van een doelgroeppeuter, dan is het de bedoeling dat deze peuter minimaal 10 uur per week een voorschools educatief aanbod volgt. In Gooise Meren gaan deze peuters drie dagdelen per week naar een peuterspeelzaal met voorschoolse educatie, een zogenaamde VVE-peuterspeelzaal.

VVE is onderdeel van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. De gemeente subsidieert voorschoolse educatie op zes peuterspeelzalen in Gooise Meren. De VVE-peuterspeelzalen zijn verspreid over alle kernen, één in Muiden, één in Muiderberg, twee in Naarden en twee in Bussum.

In het protocol VVE Gooise Meren staat het doel, de doelgroep en de huidige werkwijze van de samenwerkende partijen op het gebied van VVE beschreven.

De hoogte van de ouderbijdrage op de VVE-peuterspeelzalen varieert van € 18- per maand voor drie dagdelen per week voor doelgroeppeuters en € 90.- per maand voor reguliere peuters.

Ouders van VVE-doelgroeppeuters met een inkomen op minimumniveau kunnen een beroep doen op tegemoetkoming in de kosten van deze verlaagde ouderbijdrage uit de bijzondere bijstand.

Kinderopvang

In Gooise Meren zijn in totaal 9 aanbieders van kinderopvang voor (o.a.) peuters met in totaal 19 vestigingen: 12 in Bussum, 5 in Naarden en 2 in Muiden en Muiderberg. De kinderopvangcentra zijn voor hun inkomsten afhankelijk van de ouderbijdragen. Ouders die werken en/of studeren komen in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Daarnaast kunnen ouders een aanvullende bijdrage aanvragen bij de gemeente. Dat kan als je mantelzorger bent, een sociaal-medische indicatie hebt of een uitkering hebt en tegelijkertijd parttime werkt of een re-integratietraject volgt.

Een kleine groep kinderen gaat naar een gastouder. Gastouderopvang is een vorm van kinderopvang waarbij kinderen in de leeftijd van 0 tot 13 jaar worden opgevangen, meestal bij een gastouder thuis. Gastouderopvang valt buiten de harmonisatie.

Toezicht en handhaving van de kwaliteit

De GGD houdt toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen. Zij inspecteert de kwaliteit op de gebieden ouders, personeel, veiligheid en gezondheid, groepsgrootte en beroepskracht-kindratio, pedagogisch beleid en klachten. Op VVE-peuterspeelzalen beoordeelt de GGD ook de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

Door de inspectie komt de toezichthouder tot een oordeel over de mate waarin aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. De gemeente zorgt vervolgens voor de handhaving als niet wordt voldaan.

Wettelijk kader

Wetswijzigingen harmonisatie

Het harmoniseren van de voorschoolse voorzieningen behelst twee wetsvoorstellen: het wetsvoorstel Harmonisatie en het wetsvoorstel Innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK).

1. Wetsvoorstel Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen: Eén financiering voor werkende ouders.

Met dit wetsvoorstel wordt de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen en kinderopvang voor werkende ouders gelijkgeschakeld. Werkende ouders kunnen straks ook kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang in een peuterspeelzaal.

Peuterspeelzaalwerk is van oorsprong gericht op spelen en ontwikkelen. Peuters kunnen er slechts 2,5 á 3 uur per dag terecht. Beleidsmakers leek het daarom niet geschikt als opvang voor werkende ouders. Gebleken is echter dat werkende ouders voor de combinatie van arbeid en zorg soms kiezen voor opvang in een kinderdagverblijf en soms voor opvang in een peuterspeelzaal. Nu kunnen werkende ouders alleen kinderopvangtoeslag aanvragen voor de kinderopvang. Niet voor een peuterspeelzaal. Die wordt gesubsidieerd door de gemeente. Werkende en niet-werkende ouders kunnen wel beiden gebruik maken van de peuterspeelzaal.

Het Rijk vindt een gelijke financiële toegankelijkheid voor werkende ouders van belang. Zodat zij geen financiële afweging hoeven te maken, maar een afweging op basis van de behoeften van het kind en de combinatie van arbeid en zorg.

Toegankelijke voorschoolse voorzieningen

Het Rijk vindt dat te veel peuters nu niet naar de kinderopvang of een peuterspeelzaal gaan. In een bestuurlijk akkoord met gemeenten is de afspraak gemaakt dat voor iedere peuter voortaan een plek is op de kinderopvang. In het akkoord is afgesproken dat gemeenten zich zullen inzetten om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan.

2. Wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (wet IKK)

Dit wetsvoorstel regelt de verhoging en het gelijktrekken van de kwaliteitseisen van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Alle peuterspeelzalen worden automatisch kindercentra.

Het doel van deze wetswijziging is opvang van hoge kwaliteit en minder regeldruk. De nieuwe kwaliteitseisen gaan meer over de pedagogische praktijk en minder over randvoorwaarden. Zo worden er bijvoorbeeld pedagogisch beleidsmedewerkers ingezet die beroepskrachten gaan coachen. Met het wetsvoorstel IKK worden de kwaliteitseisen die gesteld worden aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk ook gelijkgesteld. Een belangrijke verandering voor peuterspeelzalen is dat vrijwilligers niet meer als tweede kracht op de groep mogen worden ingezet.

Voorschoolse educatie

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor VVE. Het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie' blijft geldig. Wel dienen alle pedagogisch medewerkers die op een gesubsidieerde VVE-zaal staan, per 1 augustus 2019, aan taalniveau 3F voldoen.

Er zijn twee trajecten nodig om dit te kunnen realiseren:

1. Het taalniveau van de pedagogisch medewerkers vaststellen door middel van taaltoetsen.
2. De pedagogisch medewerkers die onder de nieuwe taalnorm scoren laten bijscholen tot het gewenste taalniveau.

In mei van dit jaar is, samen met de betrokken partijen, gestart met het eerste traject.

Uitgangspunten van Gooise Meren

Kwalitatief goede en betaalbare kindercentra zijn belangrijke basisvoorzieningen in het bieden van ondersteuning aan kinderen en ouders en bieden ze een goede voorbereiding op de basisschool. Daarnaast zijn voorschoolse voorzieningen belangrijke vindplaatsen voor vroege signalering van achterstanden en stimuleren zij peuters in hun ontwikkeling.

'Om te beginnen is het belangrijk dat ouders met een lagere sociaaleconomische status worden gestimuleerd om gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen. Dit levert het hoogste maatschappelijk rendement op want deze kinderen hebben simpelweg de meeste baat bij voorschoolse voorzieningen.' Thomas van Huizen en Janneke Plantenga, ESB, 9 maart 2017.

Het doel van de voorgenomen harmonisatie is om verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weg te nemen. Voor Gooise Meren betekent dit, dat de keuzevrijheid en gelijkheid zoals die er per 1 januari 2018 is voor werkende ouders, ook zoveel mogelijk zal gelden voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. In Gooise Meren gaat het om 140 gezinnen met peuters die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Hieruit volgen een aantal uitgangspunten:

1. Alle peuters kunnen zowel terecht op een peuterspeelzaal als op een kinderdagverblijf.

We financieren straks een aanbod voor kostwinners en niet-werkenden, zowel op de huidige peuterspeelzalen als in de kinderopvang.

Kinderopvangtoeslag krijg je nu alleen als je (allebei) werkt en voor een plek op de kinderopvang. Per 1-1-2018 geldt deze regeling ook voor peuterspeelzalen. Peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag kunnen nu alleen terecht op een peuterspeelzaal (of ze moeten de volledige uurprijs zelf betalen). We willen het ook voor deze peuters mogelijk maken om kinderopvang te bezoeken. In Gooise Meren zijn 140 gezinnen met peuters, zonder recht op kinderopvangtoeslag.

2. Alle ouders kunnen kiezen uit korte dagdelen, halve dagopvang en hele dagopvang voor maximaal tien uur per week.

Het aanbod voor kostwinners en niet-werkenden bestaat uit korte dagdelen, halve dagopvang en hele dagdelen. Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag beslissen zelf voor welke vorm(en) van opvang zij kiezen, voor een maximum van tien uur per week. Aanbieders van kinderopvang zijn vrij om te bepalen welke soort opvang zij aanbieden.

In de huidige situatie subsidieert Gooise Meren korte dagdelen. Peuters kunnen bij de peuterspeelzaal terecht voor maximaal 3,5 uur per dag. In de kinderopvang is het mogelijk om halve dagopvang (maximaal 5 uur per dag) en hele dagopvang af te nemen (zo'n 10 uur per dag). Om het aanbod voor alle peuters en hun ouders zo gelijk mogelijk te maken wil Gooise Meren ook halve en hele dagopvang gaan financieren.

Voor werkende ouders geldt een maximum aantal af te nemen uren. Dat is gekoppeld aan het aantal uren dat gewerkt wordt. In lijn met dat maximum geldt voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag ook een maximum aantal af te nemen uren per week. Omdat dat niet gekoppeld kan worden aan het aantal uren dat ouders werken, geldt een maximum van 10 uur per week. Op die manier kunnen ouders kiezen voor 3 korte dagdelen, 2 dagdelen halve dagopvang of 1 hele dag opvang.

Het aantal ouders zonder kinderopvangtoeslag dat gebruik zal maken van het gemeentelijke aanbod, de inkomens van deze ouders en de keuze voor de lengte van de opvang en de netto-uurprijs, zijn bepalend voor de uiteindelijke kosten. Onderzoek onder ouders en prognoses moeten uitwijzen of deze optie haalbaar is binnen het budget dat hiervoor beschikbaar is.

3. Alle ouders betalen een vergelijkbare inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

De netto ouderbijdrage voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag is inkomensafhankelijk en zo (veel) mogelijk gelijk aan de netto ouderbijdrage in de kinderopvang voor ouders mét recht op kinderopvangtoeslag.

Gooise Meren wil dat de keuzevrijheid en gelijkheid zoals die er per 1 januari 2018 is voor werkende ouders, ook zoveel mogelijk zal gelden voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Daarom zal de netto ouderbijdrage voor kostwinners en niet-werkenden zo veel mogelijk de netto ouderbijdrage voor werkende ouders benaderen.

4. Alle peuters gaan naar een voorschoolse voorziening.

Gooise Meren gaat zich inspannen om alle peuters in de gemeente naar een voorschoolse voorziening toe te leiden.

De gemeente ontvangt van het Rijk extra middelen om een toegankelijk aanbod te realiseren voor kostwinners en niet-werkenden. Uit onderzoek blijkt dat vooral kinderen van ouders met een lagere sociaaleconomische status baat hebben bij een voorschoolse voorziening.

Verder worden gedragsproblemen vaak als eerste gesignaleerd op een voorschoolse voorziening en leren kinderen sociale vaardigheden en een bepaalde structuur, wat een goede voorbereiding is op de basisschool. Kwalitatief goede voorschoolse opvang waar zoveel mogelijk peuters gebruik van maken heeft daarom een preventieve werking. Een goede afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en jeugdgezondheidszorg is hierbij essentieel.

5. Er zijn minder verschillende inkomensregelingen en ze zijn eenvoudiger.

Aparte inkomensregelingen worden zoveel mogelijk vervangen door de inkomensafhankelijke ouderbijdrage of tegemoetkoming en/of andere stimuleringsmaatregel(en).

In Gooise Meren zijn twee inkomensregelingen voor ouders van peuters met een VVE-indicatie. Met de komst van een inkomensafhankelijke ouderbijdrage worden deze regelingen deels overbodig. Stimulering van VVE kan ook door bijvoorbeeld het aanbieden van gratis dagdelen.

6. De gemeente bepaalt niet waar kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden.

Niet alle voorschoolse voorzieningen voor peuters in Gooise Meren halen hun volledige bezetting. Dat betekent dat er overcapaciteit wordt gefinancierd. In de huidige kinderopvang wordt spreiding gereguleerd via vraag en aanbod. Het is in lijn met de wetswijziging om dat voor peuterspeelzalen ook op die manier te reguleren.

7. Voorschoolse educatie wordt ook aangeboden in de kinderopvang.

Door de wijzigingen als gevolg van de harmonisatie verandert ook de situatie voor voorschoolse educatie. Ouders kunnen straks op meer plekken terecht voor hun kind. De ouderbijdrage verandert. Mogelijk verandert er iets in het aanbod en de spreiding van de voorzieningen. Daarnaast is er op dit moment een wachtlijst voor VVE.

Dit alles maakt het nodig om de spreiding van het aanbod van voorschoolse educatie te herzien en voorschoolse educatie mogelijk te maken in de kinderopvang. Aanbieders van kinderopvang hebben hierin zelf een keuze. Het aanbod voor voorschoolse educatie waar de gemeente voor moet zorgen vanuit de wet primair onderwijs - voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal - moet voldoen aan de eisen voor voorschoolse educatie zoals is omschreven in het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'

8. De definitie van een doelgroepkind voor VVE wordt herzien.

Er is een groep peuters die niet wordt geïndiceerd worden voor VVE, maar waarvoor extra aandacht op de voorschoolse voorziening wel gewenst is. Het is daarom goed om kritisch te kijken naar de VVE-indicatiestelling. Gaan de plekken naar kinderen die er recht op hebben, of naar diegenen die het nodig hebben? Mogelijk leidt dat tot differentiatie in de indicatiestelling. En als gevolg daarvan ook tot differentiatie in het aanbod VVE, waardoor we meer maatwerk kunnen leveren.

9. De afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en het onderwijs wordt verbeterd.

Met de komst van de wet wordt het verplicht om in het pedagogisch beleidsplan op te nemen hoe kinderen gevolgd worden in hun ontwikkeling en hoe wordt gewerkt aan een doorlopende ontwikkelijn met het basisonderwijs. De overdracht van kennis over de ontwikkeling van het kind is daarbij een specifiek aandachtspunt.

De overdracht van doelgroeppeuters naar het basisonderwijs is vastgelegd in een overdrachtsprotocol. Voor peuters zonder VVE-indicatie is nog niet afgesproken hoe de overdracht eruit ziet.

Middelen voor het uitvoeren van de taken

Eigen middelen

Gemeente Gooise Meren zet eigen middelen in om het peuterspeelzaalwerk te organiseren. Dit doen we om de ontwikkeling van peuters te stimuleren en hen een goede basis te geven bij de start van de basisschool. Daarnaast past het binnen de uitgebreide verantwoordelijkheid voor jeugd.

Decentralisatie-uitkering Wet Oké

Deze middelen zijn 2010 toegevoegd aan het gemeentefonds, zodat het peuterspeelzaalwerk de kwaliteit kan verbeteren. De decentralisatiemiddelen zijn vanaf 2018 niet meer beschikbaar.

Specifieke uitkering Onderwijsachterstanden (OAB)

Deze uitkering ontvangt de gemeente van het Rijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden door onder andere vve en schakelklassen. Er wordt momenteel een nieuw financieringsstelsel ontwikkeld voor OAB dat naar verwachting in 2018 ingaat.

Decentralisatie-uitkering Voorschoolse voorziening peuters

Deze middelen zijn bedoeld om een financieel toegankelijk aanbod te doen voor alle ouders. Zodat peuters van ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, toch kunnen meedoen aan peuteropvang. Deze uitkering is per 2016 toegevoegd aan het gemeentefonds en loopt jaarlijks op tot 2022.

Proces

Deze notitie is de basis voor het harmonisatieproces. Samen met de betrokken partijen worden de uitgangspunten in deze notitie uitgewerkt. Deze uitwerking wordt verwerkt in een implementatienota. Na de zomervakantie starten we met de implementatie. Zodat op 1 januari de harmonisatie in Gooise Meren een feit is.