

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHEIDAM-VOORBURG

Datum 25 april 2017
Onderwerp Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang vanaf 2018
Categorie A

Versionummer 1820529 / 1857369
Portefeuillehouder Wethouder De Ridder
Behandeld door De heer Van der Weele

1. Samenvatting

Vanaf 1 januari 2018 treedt de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in werking. Deze komt voort uit het kabinetsplan om een sluitend systeem te realiseren voor kinderopvang van 0- tot 4-jarigen waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig worden erkend en aangepakt. Met deze wet wordt het peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang waardoor de wettelijke kwaliteitseisen worden gelijkgeschakeld en het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag wordt gebracht. De stelselwijziging heeft uitsluitend betrekking op de huidige peuterspeelzalen. Het peuterspeelzaalwerk gaat na harmonisatie verder onder de naam peuteropvang.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de kinderopvangtoeslag. Het financieren van een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, kostwinnergezinnen waarvan één ouder werkt en kinderen met een risico op een taalachterstand wordt/blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente. Hoe dit vanaf 2018 kan worden vormgegeven en welke financiële gevolgen dit voor de gemeente heeft, is vastgelegd in bijgevoegd omvormingsplan. In dat plan zijn twee (financiële) scenario's uitgewerkt: een minimaal en een gemiddeld. Het college stelt voor het gemiddelde scenario te kiezen.

2. Inhoudelijke toelichting

Voorschoolse voorzieningen dragen bij aan een goede start voor kinderen in het basisonderwijs en later in de maatschappij en ondersteunen ouders bij de combinatie van arbeid en zorg. Een veilige, gezonde omgeving, ruimte voor verschillen; voorschoolse voorzieningen vervullen een belangrijke preventieve functie.

De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bestaat uit (1) het gelijkschakelen van kwaliteitseisen tussen beide sectoren en (2) het gelijkschakelen van de financieringsstructuur voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Het eerste punt is onderdeel van het wetsontwerp Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Door de kwaliteitseisen gelijk te schakelen ontstaat er één kwaliteitsniveau voor alle 2- tot 4-jarigen.

Met het tweede punt wordt de financiële toegankelijkheid voor werkende ouders via één kanaal

vorm gegeven en ontstaat een gelijk speelveld voor voorschoolse voorzieningen.

Dit raadsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de financieringsstructuur. Deze is door Buitenhek Management & Consult uitgewerkt in het omvormingsplan. In dit plan staan uitgangspunten voor een gemeentelijke subsidieregeling die uitgaat van vraagfinanciering: "geld volgt kind". Een regeling die ervoor zorgt dat ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag toch gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Hierdoor zijn alle ouders (toeslaggerechtigd of niet) vrij in het kiezen van een voorschoolse voorziening en maken zij vanaf 2018 -onder dezelfde voorwaarden- gebruik van de ene óf de andere regeling: kinderopvangtoeslag of gemeentelijke subsidieregeling.

2.1 Aansluiting bij het sociaal kompas

Behalve dat het omvormingsplan voortkomt uit wetgeving, sluit de harmonisatie aan bij (sub)doelen in het sociaal kompas. De meest relevante zijn:

- 1.3.B "Zet budget in om het voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar mogelijk te maken om deel te nemen aan voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzaal/kinderdagverblijf)".
- 1.3.C "Zorg voor een toename van het bereik van voor- en voorschoolse educatie (VVE) en een evenwichtige verdeling van kinderen die extra aandacht nodig hebben, zoals door bij VVE afspraken te maken over spreiding van doelgroepkinderen".

Het college stelt voor om met een financiële impuls reguliere peuterspeelzalen te stimuleren zich te ontwikkelen tot VVE-locatie waardoor doelgroepkinderen op meerdere locaties terecht kunnen voor een VVE-aanbod. Dit betekent ook dat er meer gemengde groepen ontstaan dat de integratie ten goede komt.

- 1.3.D "Maak voorschoolse opvang (financieel) mogelijk voor alle peuters op basis van (toekomstige) wetgeving over harmonisatie voorschoolse voorzieningen".
- 3.3.C "Verbeter de signalering van laaggeletterde inwoners en organiseer de toeleiding naar het juiste taalaanbod".
- 3.3.D "Het verlagen van financiële drempels voor deelname aan sociale, culturele, educatieve en sportieve activiteiten".

2.2 Uitgangspunten voor gemeentelijke subsidieregeling

In deze paragraaf worden de uitgangspunten van de scenario's toegelicht.

Voor verdere informatie wordt de raad verwezen naar het bijgevoegde omvormingsplan.

1. De peuter staat centraal.

De bedoeling van de harmonisatie is ook dat het aantal peuters binnen de gemeente dat geen gebruik maakt van opvang de komende jaren fors wordt verminderd. Dit uitgangspunt sluit goed aan bij de ontwikkeling naar integrale kindcentra en enkele (sub)doelen in het sociaal kompas. Het Rijk gaat deze inspanningsverplichting van gemeenten monitoren.

Onderzoek van de JGZ (okt. 2016) laat zien dat van 379 peuters (20%) in Leidschendam-Voorburg

niet bekend is of deze op een voorschoolse voorziening zijn geplaatst. Een (moeilijk te achterhalen) deel hiervan is mogelijk geplaatst via gastouderopvang. De JGZ zal jaarlijks onderzoek doen naar het non-bereik en levert monitorgegevens aan.

2. Voor alle ouders een basisaanbod peuteropvang van 2 dagdelen per week.

Anders dan bij kinderopvang verblijft een kind in Nederland gemiddeld 2 (korte) dagdelen per week in een peuterspeelzaal. De lengte van een dagdeel peuterspeelzaalwerk varieert in de praktijk tussen 2,5 en 3,5 uur. Het college geeft de voorkeur aan een subsidieregeling op basis van een dagdeel van 3 uur. Dat komt overeen met de huidige openingstijden van vrijwel alle peuterspeelzalen en sluit aan bij de wensen van de ouders. Drie uur is lang genoeg om de aandacht van peuters vast te houden. Een korter dagdeel betekent minder tijd om de peuters te begeleiden en te ondersteunen in hun ontwikkeling. Er gaat doorgaans veel effectieve educatietijd verloren tijdens haal- en brengmomenten.

Uiteraard staat het aanbieder vrij om zelf hun openingstijden te bepalen in aansluiting op wensen/behoefte van ouders. Enkele peuterspeelzalen zijn langer dan 3 uur/dagdeel geopend. Als zij deze openingstijden continueren, komt deze extra tijd financieel ten laste van de ouders. Dat kan tot uitval leiden. Minder dan drie uur levert een besparing op voor de gemeente, maar dan ontvangen de huidige VVE-peuterspeelzalen minder subsidie dan nu het geval is.

3. Continueren VVE-aanbod.

Het huidige VVE-aanbod bestaat uit het basisaanbod (2 dagdelen van 3 uur/dagdeel), aangevuld met een gratis 3e en 4e dagdeel. Hoe meer uren doelgroeppeuters voorschoolse educatie krijgen aangeboden, hoe effectiever het is. Wettelijk is vastgelegd dat voorschoolse educatie ten minste 4 dagdelen van 2,5 uur of 10 uur per week omvat. Het college wil het huidige beleid voortzetten. Het merendeel van VVE-ouders heeft een relatief laag inkomen. Om het risico op uitval te minimaliseren, wordt het gratis 3e en 4e dagdeel gecontinueerd en de kosten voor deze ouders relatief laag gehouden. Toeslaggerechtigde ouders van een geïndiceerde VVE-peuter kunnen na harmonisatie ook deze twee gratis dagdelen afnemen.

4. Alle ouders betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Alle reguliere peuterspeelzalen stellen nu zelf de ouderbijdrage vast op basis van een vast bedrag per dagdeel per week en los van het gezinsinkomen. Voor VVE stelt het college jaarlijks een relatief lage ouderbijdrage vast, eveneens inkomensafhankelijk. Na harmonisatie gaan alle ouders een inkomensafhankelijke bijdrage betalen zoals dat ook voor de kinderopvangtoeslag geldt: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de eigen bijdrage.

5. De inkomensverdeling is gebaseerd op de VNG-tabel.

De tabel voor de kinderopvangtoeslag telt ruim 60 inkomensgroepen. De inkomensgroepen voor vaststelling van de hoogte van de ouderbijdrage na harmonisatie zijn gebaseerd op de indeling van de adviestabel peuterwerk van de VNG. Deze tabel bestaat uit 7 inkomenscategorieën. Het

hanteren van deze tabel verkleint de administratieve last voor de aanbieders die op basis van het gezinsinkomen de ouders in één van zeven en niet 60 categorieën inschalen.

6. Er geldt een maximum uurtarief.

De gemeentelijke subsidie wordt gekoppeld aan een maximum uurtarief. Daardoor worden alle aanbieders die een beroep gaan doen op de gemeentelijke subsidieregeling gelijk behandeld. Het voorstel is om het maximum uurtarief voor subsidiëring vast te stellen op € 7,50. De werkelijke kostprijs van een uur peuteropvang ligt overigens hoger. Sociaal Werk Nederland, de brancheorganisatie voor peuterspeelzaalwerk, berekende in 2016 een gemiddelde kostprijs van € 8,84 per uur. De kostprijs van een uur VVE loopt, afhankelijk van het aantal doelgroeppeuters in een groep, op tot € 9,95. De kosten voor ouders die gebruik maken van de gemeentelijke regeling worden net als bij de kinderopvangtoeslag vergoed tot een maximum uurtarief. Voor 2017 is dat € 7,18. Als aanbieders een hoger uurtarief hanteren, betalen ouders het verschil tussen € 7,18 en dat hogere uurtarief.

7. Opslag voor voorschoolse educatie.

Vanwege de hogere uurprijs voor VVE vindt het college het gerechtvaardigd een opslag van € 450,- per doelgroeppeuter per jaar voor VVE toe te kennen. Dat is ongeveer een verhoging van € 1,- op het uurtarief van € 7,50. Doelgroeppeuters zijn peuters met een taalachterstand of een risico daarop, vastgesteld door het consultatiebureau. Pedagogisch medewerkers zijn extra gekwalificeerd om deze kinderen met specifieke educatieve ontwikkelingsprogramma's te ondersteunen.

8. Gemeentelijke subsidie is gebaseerd op 40 weken per jaar.

Anders dan kinderdagverblijven zijn peuterspeelzalen tijdens schoolvakanties gesloten. Tijdens deze vakantieweken wordt geen gebruik gemaakt van de kindplaatsen.

9. Overgangsregeling voor "zittende VVE-ouders".

Vanaf 2018 treedt een nieuw stelsel in werking met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Voor een deel van de huidige VVE-ouders betekent dit een hogere maandelijkse bijdrage. Om deze overgang te verzachten, komt er voor VVE-ouders met een inkomen vanaf € 39.110,- een overgangsregeling waarmee hun ouderbijdrage wordt gemaximeerd. Alle VVE-peuters die vanaf 2018 worden geplaatst, vallen onder de nieuwe regeling.

10. Stimuleringsregeling voor huidige (niet-gesubsidieerde) peuteropvang zonder VVE.

Het aantal doelgroeppeuters per VVE-locatie is groot. Hierdoor zijn het eenzijdig samengestelde groepen die integratie in de weg staan. Om een betere spreiding van doelgroeppeuters te realiseren, wil het college de 7 reguliere peuterspeelzalen met een financiële impuls (€ 3.000,- per locatie) stimuleren zich te ontwikkelen tot VVE-aanbieder. Dit bedrag kan in eerste instantie

worden ingezet voor de aanschaf van een VVE-programma. Het is aan de organisaties zelf om te bepalen om ze zich willen doorontwikkelen tot volwaardige VVE-aanbieder met specifiek gekwalificeerde medewerkers en andere eisen die in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zijn opgenomen.

3. Financiële toelichting

In 2016 zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten om een aanbod te realiseren voor de groep peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag. Het Rijk stelt hiervoor vanaf 2016 (oplopend tot) € 60 miljoen beschikbaar in de vorm van een decentralisatie-uitkering. In de meicirculaire 2016 zijn de bedragen voor alle gemeenten bekend gemaakt. In onderstaande tabel staan de bedragen voor Leidschendam-Voorburg.

2016	2017	2018	2019	2020	2021
€ 38.230	€ 76.460	€ 114.690	€ 152.919	€ 191.149	€ 229.379

Er zijn 2 financiële scenario's voor 2018 uitgewerkt op basis van de in 2.1 genoemde uitgangspunten. De lengte van een dagdeel is het enige verschil tussen beide scenario's. Op jaarbasis is het verschil 40 uur (is € 300,-) per peuterplaats.

Indicatie gemeentesubsidie 2018 na harmonisatie	gemiddeld scenario	minimaal scenario
startleeftijd 2,5 jaar	3 uur/dagdeel	2½ uur/dagdeel
subsidiekosten basisaanbod (188 plaatsen)	€ 194.580	€ 162.150
subsidiekosten VVE-aanbod (139 plaatsen)	€ 537.120	€ 447.600
totale subsidiekosten per jaar na harmonisatie	€ 731.700	€ 609.750
eenmalige kosten	€ 74.550	€ 74.550
totaal	€ 806.250	€ 684.300
beschikbaar budget	€ 633.500	€ 633.500
tekort 2018	€ 172.750	€ 50.800

Het college geeft de voorkeur aan het gemiddelde scenario van 3 uur per dagdeel.

Het voorziene aflopende tekort (als gevolg van oplopend harmonisatiebudget van het Rijk) in de eerste 3 jaar kan wordt gedekt uit budget binnen het taakveld onderwijs. Dit budget wordt momenteel ook al ingezet voor dit doel, met name onderwijsachterstandenbeleid. Daarmee blijven de kosten op gelijke hoogte met de huidige uitgaven en verloopt de gelijkschakeling tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven budgettair neutraal. Vanaf 2021 is er, bij gelijke kosten,

door de groei in het rijksbudget, sprake van financieel voordeel zoals in onderstaande tabel is te zien.

	2018	2019	2020	2021
beschikbaar voor peuteropvang (oplopend tot 2022)	€ 633.500	€ 671.729	€ 709.959	€ 748.189
totaal subsidiekosten	€ 806.250	€ 731.700	€ 731.700	€ 731.700
tekort/overschot	€ -172.750	€ -59.971	€ -21.741	€ 16.489
dekking uit bestaande budgetten	€ 172.750	€ 59.971	€ 21.741	--
resultaat	€ 0	€ 0	€ 0	€ 16.498

Risicio's

Ongeacht het scenario zijn er enkele risico's die kunnen optreden na harmonisatie.

1) Subsidiëring vanaf 2,5 jaar.

In onze gemeente worden de meeste peuters al geplaatst op een peuterspeelzaal voordat ze 2,5 jaar zijn. Dit vanuit het motto: hoe eerder het jonge kind een plek heeft op een voorschoolse voorziening, hoe langer en beter het ondersteund kan worden in zijn ontwikkeling. Zeker voor de effectiviteit van voorschoolse educatie is het belangrijk de peuter zo lang mogelijk "op de groep te hebben". Subsidiëring vanaf 2,5 jaar kan eerdere plaatsing in de weg staan.

2) De ouderbijdrage voor VVE-peuters.

Het college stelt jaarlijks een vaste, relatief lage ouderbijdrage vast voor VVE-ouders. Voor 2017 geldt een bijdrage van € 170,- per jaar waarvoor peuters 4 dagdelen per week naar een VVE-peuterspeelzaal kunnen. Het omvormingsplan stelt een inkomensafhankelijke ouderbijdrage voor. Terwijl de ouderbijdrage na harmonisatie voor niet VVE-ouders voordelig uitpakt (ouderbijdrage wordt in de meeste gevallen lager), zullen sommige VVE-ouders financieel nadeel gaan ondervinden. Hierdoor ontstaat een risico op uitval van een groep peuters die juist erg gebaat is bij voorschoolse educatie. Doordat de meeste VVE-gebruikers in de laagste inkomensgroepen zitten, zal dit risico niet heel erg groot zijn.

3) Omvorming van peuterspeelzaal naar peuteropvang brengt voor de aanbieders extra kosten met zich mee. Te denken valt aan het moeten voldoen aan strengere pedagogische kwaliteitseisen, aanpassing van administratieve systemen en moeten voldoen aan wettelijke eisen voor binnen- en buitenspeelruimten. Extra kosten kunnen leiden tot een hogere uurprijs, waardoor ouders meer gaan betalen.

De gemeente zal de besteding van de subsidie op rechtmatigheid moeten toetsen. De gemeente mag op grond van privacywetgeving niet beschikken over inkomensgegevens van burgers. In de nog vast te stellen subsidieverordening wordt opgenomen hoe aanbieders de vertrouwelijkheid van

inkomensgegevens van ouders en andere privacygevoelige documenten garanderen. Ook wordt hierin vastgelegd hoe de aanbieders de ontvangen subsidie dienen te verantwoorden.

4) Door de onvoorspelbare in- en uitstroom van peuters van niet kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders variëren de subsidiekosten continu. Hierdoor kunnen werkelijke kosten lager, maar ook hoger zijn dan de ramingen. Om te voorkomen dat er budgetoverschrijding plaatsvindt, wordt onderzocht hoe een subsidieplafond in de subsidieverordening opgenomen kan worden.

4. Communicatie

Het omvormingsplan is voorgelegd en besproken met de peuterspeelzaalorganisaties. Kleine organisaties (éénpitters) geven aan een informatieachterstand te hebben. Met hen worden aparte gesprekken gevoerd.

Voor alle organisaties is een stappen- en communicatieplan ter beschikking gesteld, zodat ze zich goed op de omvorming kunnen voorbereiden.

Na definitieve besluitvorming in de raad worden ouders via de gemeentelijke website en de websites van de aanbieders geïnformeerd over de veranderingen per januari 2018.

Het omvormingsplan is ook voorgelegd aan de participatieraad. Die toont zich een groot voorstander van het principe "geld volgt kind" en ondersteunt in grote lijnen het omvormingsplan. De participatieraad heeft nog wel enkele opmerkingen en vragen. Deze zijn in een nader overleg met de leden van de vakgroep Jeugd naar tevredenheid van de participatieraad afgehandeld.

5. Vervolgproces

Na besluitvorming in de gemeenteraad over het scenario worden de uitgangpunten uitgewerkt in een subsidieverordening peuterwerk 2018. Hierin worden voorwaarden voor subsidieaanvraag en -verantwoording opgenomen en alle andere relevante afspraken, regels en eisen vastgelegd die van belang zijn voor het financieel en administratief regelen van peuteropvang vanaf 2018. De subsidieverordening wordt op 4 juli 2017 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

6. Conclusie en voorstel

Het omvormingsplan harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang geeft uitvoering aan de stelselwijziging voorschoolse voorzieningen per 2018. Het voorkeursscenario van het college sluit het beste aan bij de huidige praktijk van het peuterspeelzaalwerk, de wensen van ouders en levert de beste bijdrage aan de ontwikkeling van peuters in Leidschendam-Voorburg.

Het voorkeursscenario doet recht aan enkele (sub)doelen in het sociaal kompas en sluit aan bij de ontwikkeling naar integrale kindcentra (speerpunt in de LEA). De raad wordt voorgesteld dit scenario vast te stellen.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

B.J.D. Huykman
secretaris

K. Tigelaar
burgemeester

Bijlage(n) bestemd voor de raad:

Registratiekenmerk: 1841972

voorzieningen

Onderwerp: Omvormingsplan harmonisatie voorschoolse