

RAADSBSLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2041638	Reek, Yvonne van den	SOC-MO	Claudio Bruggink
ONDERWERP			
Toekomstscenario voorschool			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGelo BESLUIT:

Instemmen met het scenario voor de voorschool van de Stuurgroep IKC.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Vanuit het Rijk is het voornemen om de kwaliteitseisen en de financieringsstructuur voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang volledig gelijk te trekken. Dat betekent dat peuterspeelzaalorganisaties wettelijk gezien moeten omvormen naar kinderopvangorganisaties. Voor de gemeente betekent dit dat wij ons subsidiestelsel moeten aanpassen en het peuterspeelzaalwerk in Hengelo anders in moeten gaan richten. Onderzoeks- en adviesbureau Sardes heeft onderzoek gedaan naar verschillende mogelijkheden en een voorkeursscenario gegeven over de toekomstige inrichting van de voorschool in Hengelo. De stuurgroep Integrale Kindcentra (basisonderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang) was het niet helemaal met dit voorkeursscenario eens en heeft een eigen scenario voorgesteld. Beide scenario's zijn met elkaar vergeleken. Het scenario van de stuurgroep IKC komt daarbij als beste naar voren. Dit scenario betekent in de praktijk dat we in Hengelo straks nog steeds hetzelfde product peuterspeelzaalwerk (5 uren voor reguliere peuters en 10 uren voor VVE peuters) met de huidige hoge kwaliteit hebben. De dagdelen VVE blijven gratis. Voor de overige dagdelen vragen we een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Binnen de gemeente zal het subsidiesysteem anders worden ingericht. Er kunnen meer peuterplekken worden gerealiseerd doordat een deel van de ouders gebruik kan maken van de kinderopvangtoeslag. We kunnen daarmee het ontwikkelrecht voor alle peuters in Hengelo van 2,5 tot 4 jaar realiseren. Ouders hebben straks meer mogelijkheid om te kunnen kiezen of en naar welke voorschool ze hun kind willen brengen.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGelo,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2041638	Scholtens, Astrid	SOC-MO	Claudio Bruggink
ONDERWERP			
Toekomstscenario voorschool			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Landelijke ontwikkelingen

- **Harmonisatie** peuterspeelzaalwerk. Het Rijk trekt de kwaliteitseisen en de financieringsstructuur voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang volledig gelijk. Dat betekent dat peuterspeelzaalorganisaties wettelijk gezien moeten omvormen naar kinderopvangorganisaties. Voor de gemeente betekent dit dat we ons subsidiestelsel moeten aanpassen. In de huidige systematiek gaat alle subsidie voor peuteropvang naar Spring! peuterspeelzalen. Dat kan en mag niet meer vanuit de Europese wetgeving. De gemeente moet een open systeem bieden.
- Hogere kwaliteitseisen voor kinder- en peuteropvang, de **kwaliteitseisen** worden landelijk opgeschroefd.
- De gemeente wordt, naast de VVE (voor- en vroegschoolse educatie) peuteropvang (plaatsen en kwaliteit), ook verantwoordelijk voor **peuteropvang voor kinderen van ouders die geen gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslag**.
- Gemeente en Rijk spannen zich er samen voor in dat alle peuters naar een voorschoolse voorziening kunnen gaan, richting **ontwikkelrecht** voor alle peuters van 2,5 tot 4 jaar.
- De gemeente moet zich inspannen voor een **optimaal bereik** van alle peuters door ouders te stimuleren hun peuter in te schrijven voor een voorschoolse voorziening.

Hengelose ontwikkelingen

Peuterspeelzaalwerk/voorschool

In Hengelo kennen we één professionele peuterspeelzaalorganisatie, Spring! Peuterspeelzalen. Daarnaast zijn er 15 kinderopvangorganisaties.

Reguliere peuters gaan 2 dagdelen, in totaal 5 uur per week, naar de peuterspeelzaal. De VVE peuters gaan 4 dagdelen, in totaal 10 uur per week, naar de peuterspeelzaal. De reguliere plekken worden gefinancierd door subsidie van de gemeente en een naar inkomen afhankelijke ouderbijdrage. De VVE plekken worden volledig gesubsidieerd door de gemeente vanuit de Rijksmiddelen voor onderwijsachterstandenbeleid.

Bezuinigingen

Vanuit de Raad is er een bezuiniging aan het peuterspeelzaalwerk opgelegd. Vanaf 1 januari 2017 moet er € 235.000 bezuinigd worden. Dit kan worden gerealiseerd door Spring! Peuterspeelzalen te harmoniseren naar kinderopvang. Doordat er dan geen wettelijk verschil meer is tussen kinderopvang en peuterspeelzaal kunnen tweeverdienende ouders met kinderen op de peuterspeelzaal gebruik maken van de kinderopvangtoeslag.

Bestuurlijke opdracht

Juli 2015 is de opdracht verstrekt om een toekomstscenario voor de voorschool in Hengelo te ontwikkelen. Hierbij moest rekening worden gehouden met de ingediende motie (werk meerdere scenario's uit) door de raad bij de behandeling van de bezuinigingsvoorstellen in 2015. Onderzoeks- en adviesbureau Sardes heeft deze scenario's voor ons onderzocht en gepresenteerd.

Onderzoek Sardes

In het onderzoek van Sardes zijn onderstaande vijf scenario's onderzocht.

Scenario	Beknopte omschrijving
Scenario 1	Omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang
Scenario 2	Invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen (a. huidig gebruik en b. 100%-bereik)
Scenario 3	Overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties
Scenario 4	Opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE
Scenario 5	Invoeren van kindcentra 2020

Bovenstaande 5 scenario's zijn met elkaar op een aantal punten vergeleken, zoals uit onderstaande tabel uit het rapport blijkt.

Criterium	Scenario 1 Omvorming	Scenario 2 Invoeren peutergroepen	Scenario 3 Overname door KOV	Scenario 4 Opheffing PSZ	Scenario 5 Integrale Kindcentra
Draagvlak	++	+	-/+	-/+	++
Algemene toegankelijk- heid	+	+	+	+	++
Personele gevolgen	+	+	-/+	-/+	+
Uitvoerbaar- heid	++	+	-/+	+	+
Financiële haalbaarheid	++	+	+	+	+
Toekomst- bestendig- heid	++	++	+	+	++

Uit het onderzoek blijkt dat het **scenario Integrale Kindcentra** (scenario 5) voor alle partijen (scholen, peuterspeelzaal en kinderopvang) het meest wenselijk is. Door deze keuze vallen de andere scenario's af. Maar om tot integrale kindcentra te komen zijn een aantal tussenstappen nodig. Het scenario met deze tussenstappen is de **Sardes variant** (scenario 6) gepresenteerd tijdens de politieke markt.

Politieke markt en opdracht stuurgroep IKC

Op 23 februari 2016 is deze Sardes variant gepresenteerd en besproken in een beeldvormende politieke markt. Tijdens de politieke markt kondigde de stuurgroep IKC (Integrale Kind Centra) een eigen scenario aan. Dit **Stuurgroep IKC scenario** (scenario 7) is nu uitgewerkt (zie bijlage) en naast de Sardes variant (scenario 6) gelegd.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Verschillen en afweging

Beide scenario's beschrijven de tussenstappen naar het scenario Integrale Kindcentra. Alleen de weg er naar toe, de fasering is iets anders. De eerste stap is hetzelfde namelijk het harmoniseren van Spring!. Daarna wordt in de stuurgroep IKC variant eerst Spring! een zelfstandige organisatie onder de schoolbesturen en daarna wordt een expertisecentrum ingericht en worden samenwerkingsafspraken gemaakt op IKC cluster niveau.

We hebben beide scenario's op dezelfde criteria met elkaar vergeleken als de overige scenario's.

	Scenario 6 Sardes variant	Scenario 7 Stuurgroep IKC
Draagvlak	+	++
Algemene toegankelijkheid	++	++
Personele gevolgen	+	++
Uitvoerbaarheid	+	+
Financiële haalbaarheid	++	++
Toekomstbestendigheid	++	++

Wij geven de voorkeur aan het **scenario Stuurgroep IKC**.

Een belangrijk aspect is het **draagvlak**. Het scenario is opgesteld door de stuurgroep IKC waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn (peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en basisonderwijs). Tevens is het scenario nog een keer apart besproken met alle kinderopvangorganisaties in Hengelo tijdens de stuurgroep kinderopvang. Hiermee heeft dit scenario dus instemming van alle schoolbesturen, het peuterspeelzaalwerk en de verschillende kinderopvangorganisaties. Daarnaast pakt dit scenario positiever uit op het aspect **personele gevolgen**. Naar verwachting biedt het onderbrengen van het peuterspeelzaalwerk bij het onderwijs meer zekerheid voor het personeel. Het model garandeert de **algemene toegankelijkheid** (peuterwerk valt onder alle schoolbesturen), is **uitvoerbaar**, **toekomstbestendig** en **financieel haalbaar**. Rekening houdend met de opgelegde bezuiniging van € 235.000 en met de beschikbare Rijksmiddelen voor onderwijsachterstandenbeleid en de extra peutermiddelen van het Rijk is er voldoende budget om het scenario uit te voeren.

Vervolg

Binnen de gemeente zal het **subsidiesysteem** (subsidie per peuterplaats) anders worden ingericht. Er kunnen meer peuterplekken worden gerealiseerd doordat een deel van de ouders gebruik kan maken van de kinderopvangtoeslag. We kunnen daarmee het **ontwikkelfrecht** voor alle peuters in Hengelo van 2,5 tot 4 jaar realiseren. Ouders hebben straks meer mogelijkheid om te kunnen kiezen of en naar welke voorschool ze hun kind willen brengen.

Daarnaast past het binnen het budget om in te zetten op **hoge kwaliteit** voor de peuteropvang. De huidige kwaliteit wordt daarmee geborgd en waar mogelijk uitgebreid. Daarmee kan de gemeente voldoen aan haar verantwoordelijkheden:

- Het bieden van kwalitatief goede VVE plekken
- Het bieden van extra peuterplekken voor peuters van ouders die geen gebruik kunnen maken van kinderopvangtoeslag.

We hebben straks nog steeds hetzelfde product peuterspeelzaalwerk (5 uren voor reguliere peuters en 10 uren voor VVE peuters) met de huidige hoge kwaliteit. De dagdelen VVE blijven gratis. Voor de overige dagdelen vragen we een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

In 2017 garanderen wij, in het kader van onze verplichting om de subsidie af te bouwen, nog het huidige aantal peuterplekken bij Spring! Peuterspeelzalen. Vanaf 2018 kan de nieuwe zelfstandige organisatie binnen de schoolbesturen binnen het nieuwe subsidiesysteem subsidie aanvragen. Daarnaast bieden we de mogelijkheid om extra peuterplekken te realiseren bij die kinderopvangorganisaties die dat willen en kunnen, mits zij voldoen aan de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen. Om de nieuwe organisaties te ondersteunen in hun kwaliteitsontwikkeling en de kwaliteit op stedelijk niveau te borgen, wordt er samen met (voor-) schoolse partijen in Hengelo een (tijdelijk) Expertisecentrum Jonge Kind ingericht. Daarnaast zal het expertisecentrum ondersteuning bieden als er sprake is van zorg bij jonge kinderen.

De voorwaarden en kwaliteitseisen voor het nieuwe subsidiestelsel worden nader uitgewerkt in subsidie uitvoeringsregelingen.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

- Kunt u instemmen met het Scenario IKC

FINANCIËLE ASPECTEN

In het najaar zullen de uitvoeringsregelingen ter kennisname naar de raad gaan met besluitvorming rond het subsidieplafond.

De uitvoering blijft binnen de gestelde financiële kaders.

BIJLAGE(N)

- Brief aan de raad 'De toekomst van de voorschool' met het scenario van de stuurgroep IKC
- Concept advies 'De toekomst van de voorschool', Sardes

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.

De toekomst van de voorschool

Aan de Raad van de gemeente Hengelo
T.a.v. de voorzitter van het Presidium

Hengelo 27 mei 2016,

Geachte raadsleden,

Tijdens de Politieke Markt van 23 februari jl. is het rapport van Sardes over de toekomst van de voorschool behandeld. Het tijdens deze Politieke Markt besproken rapport van Sardes schetst een goed beeld van de landelijke ontwikkelingen op het gebied van voorschoolse voorzieningen, de financiële vraagstukken en de knelpunten waar gemeenten mee worstelen. In het rapport worden 5 scenario's beschreven, die een mogelijk antwoord geven op toekomst van de voorschool in Hengelo.

De Stuurgroep IKC, waarin Spring!, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties zitting hebben, hebben tijdens deze bijeenkomst aangegeven zich niet geheel te herkennen in deze scenario's en een alternatief scenario voorgesteld. De raad heeft daarbij aangegeven open te staan voor dit alternatieve scenario en de opdracht verstrekt dit scenario te beschrijven en deze opnieuw voor te leggen aan de raad.

De Stuurgroep IKC stelt het volgende scenario voor:

- De organisatie Spring! wordt geharmoniseerd per 1 januari 2017 (scenario 1 uit rapport Sardes) en vervolgens bestuurlijk/juridisch ondergebracht bij de schoolbesturen. Spring! houdt op te bestaan als zelfstandige organisatie maar behoudt in deze structuur haar eigen gezicht. Tevens is de keuzevrijheid van ouders hiermee gegarandeerd.
- De nieuwe juridische entiteit kinderopvang vallend onder de schoolbesturen (per 1 augustus 2017) zal middelen aanvragen middels een subsidietender voor de organisatie van de voorschool (scenario 2 uit rapport Sardes). Dit is een logisch vervolg van de twee jaar geleden ingeslagen weg, waar de raad het basisonderwijs gevraagd heeft de regie op zich te nemen in de IKC- ontwikkeling.
- Er wordt een Expertisecentrum Jonge Kind ingericht onder regie van gemeente en schoolbesturen, waaruit alle kinderopvangorganisaties in Hengelo ondersteuning kunnen krijgen, indien er sprake is van zorg bij het jonge kind. Daarnaast kunnen kinderopvangorganisaties (die dat willen en kunnen) zich voorbereiden op het aanbieden van reguliere en VVE-peuteropvang. Het Expertisecentrum Jonge Kind kan hen daarin begeleiden en ondersteunen. Tevens wordt er op die manier zicht gehouden op de kwaliteit van de voorschool in de gemeente Hengelo (scenario 4 uit rapport Sardes).
- Er worden op IKC- clusterniveau afspraken gemaakt tussen schoolbestuur, Spring! en kinderopvangorganisaties over geïntegreerde samenwerking (bijvoorbeeld het samenvoegen van groepen) om de kwaliteiten van deze organisaties te verbinden. Kinderopvangorganisaties die niet

rechtstreeks betrokken zijn bij een IKC zullen tevens meegenomen worden in het kwaliteitstraject en ontwikkeling IKC binnen de gemeente Hengelo.

In 2008 heeft u als raad besloten het peuterspeelzaalwerk in Hengelo te professionaliseren. U heeft Spring! daarbij de maatschappelijke opdracht gegeven een voorschoolse voorziening te organiseren voor kinderen in de leeftijd van 2-4 jaar; kwalitatief hoogwaardig, laagdrempelig, toegankelijk voor alle peuters, met extra aandacht en zorg voor kinderen met een taal- en/of ontwikkelingsachterstand, in afstemming met het basisonderwijs. Recent bezoek van de onderwijsinspectie VVE geeft aan dat Spring! meer dan voldoet aan deze eisen. Gezamenlijk willen genoemde partijen deze kwaliteit behouden en verder ontwikkelen.

De gemeente gaat na harmonisering van Spring! uit van een 'open peutersysteem'. Dit suggereert dat alle kinderopvangorganisaties automatisch in aanmerking komen voor subsidie. De Stuurgroep IKC hecht er waarde aan te vermelden dat zij staat voor hoge kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen die gesteld worden voor VVE moeten in bovengenoemd scenario ook gelden voor de reguliere peuteropvang. Dit sluit aan bij de motie van de raad van 10 juni 2015, waarin is aangegeven dat de kwaliteit VVE in aansluiting op het basisonderwijs gewaarborgd dient te zijn. Analooq naar het scenario dat Sardes heeft geschetst moet er toegewerkt worden naar dit 'open peutersysteem'.

Middels het beschreven scenario, behouden we de kwaliteit die Spring! als organisatie heeft opgebouwd en kunnen we deze door de krachten te bundelen verder ontwikkelen. Tevens krijgt Hengelo de beschikking over een Expertisecentrum van waaruit deze kwaliteit en de zorg voor het jonge kind de belangrijkste speerpunten zijn.

Het scenario sluit tevens aan bij de adviezen van de Onderwijsraad. Sinds 2002 heeft de Onderwijsraad op verzoek van de tweede kamer, 4 adviezen afgegeven over het voorschoolse voorzieningstelsel:

- Spelonderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand (2002);
- Een rijk programma voor ieder kind (2008);
- Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool (2008);
- Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool (2010).

In al deze adviezen geeft de onderwijsraad aan dat de tekortkomingen van het huidige systeem helder zijn: de kwaliteit schiet tekort, het is niet voor alle kinderen even toegankelijk, het draagt niet bij aan sociale cohesie in de samenleving, het is niet doelmatig en het biedt niet de keuzevrijheid aan ouders die wenselijk zou zijn. Daarom adviseert de Raad om de voorzieningen te bundelen in één systeem, onder regie van de basisschool (Onderwijsraad, 2015).

In juni 2015 heeft de PO-raad gepleit, middels een tien-punten plan, voor experimenteerruimte om de mogelijkheden die hierboven geschetst worden uit te proberen. Ook de SER onderschrijft het belang. In 2016 adviseert zij de kamer voor een inclusief systeem met een aanbod van voorzieningen voor alle kinderen (vanaf 2 jaar) voor 16 uur per week. Alle kinderen kunnen zo de mogelijkheden krijgen hun talenten optimaal te ontwikkelen. Ze leren samen spelen, contacten te leggen. Dit is essentieel voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en ontwikkeling van taalvaardigheid van kinderen.

Er ligt dus voor de gemeente Hengelo een fantastische en unieke kans om, middels een realistisch scenario, gestoeld op en ondersteund door adviezen van de Onderwijsraad, PO-raad en SER, de samenwerking tussen basisscholen, Spring!, kinderopvangorganisaties en de gemeente Hengelo binnen Integrale Kind Centra (IKC) verder vorm te geven. Hengelo zal voorloper zijn op toekomstig landelijk beleid en wetgeving. Dit willen we realiseren vanuit de visie dat we in Hengelo de kwaliteitseisen, zoals die nu alleen nog voor VVE gelden, algemeen geldend laten zijn voor de organisatie van een voorschoolse voorziening. Wij vragen uw goedkeuring het scenario inhoudelijk uit te werken en de daarbij behorende stappen te mogen nemen. Tijdens een volgende politieke markt willen wij graag dit alternatieve scenario mondeling toelichten.

Met vriendelijke groet,

Namens de Stuurgroep IKC,

Margot van Boven	Kindercentrum Hengelo
Reginald van Overbeek	Kindercentrum.nl
Manja Haze	Kinderopvang Mickey (namens de kleinere KDV's)
Annelies Nijkamp	Spring! Peuterspeelzalen
Dick Loman	Primato
Ralf Dwars	Marcant-BSV
Peter Breur	Dr. Schaepmanstichting

De toekomst van de voorschool

Onderzoek en advies naar de toekomst van voorschoolse voorzieningen in de gemeente Hengelo

In opdracht van de gemeente Hengelo

IJsbrand Jepma en Berend Schonewille
Sardes, Utrecht
November 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Achtergrond en vraagstelling	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 De vraag van de gemeente Hengelo	7
2. Aanpak van het onderzoek en het advies	10
3. Oriëntatie op het huidige en toekomstige voorschoolse stelsel	13
3.1 Kwantitatieve gegevens over het voorschoolse stelsel	13
3.1.3 Aanbod aan voorschoolse voorzieningen	15
4. Mogelijke scenario's voor de toekomst	25
4.1 Uitgangspunten voor de scenario's	26
4.2 Scenario 1: omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang	26
4.3 Scenario 2: invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen	29
4.4 Scenario 3: overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties	31
4.5 Scenario 4: opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE	33
4.6 Scenario 5: invoeren van kindcentra 2020	36
5. Doorrekening van de scenario's	39
5.1 Achtergrondinformatie bij omzetting peuterspeelzaalwerk in peuteropvang	39
5.2 Doorrekening scenario 1: omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang	43
5.3 Doorrekening scenario 2: invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen	46
5.4 Doorrekening scenario 3: overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties	48
5.5 Doorrekening scenario 4: opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE	48
5.6 Doorrekening scenario 5: invoeren van kindcentra 2020	49
6. Advies over voorkeursscenario	50
6.1 Scenariovergelijking	50
6.2 Voorkeursscenario	54
6.3 Implementatieplan	55
Bijlage 1: Gesprekspartners gemeente Hengelo	63

Samenvatting

Landelijk wordt ingezet op de harmonisatie van kwaliteit, toezicht en financiën van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, per 1 januari 2018. De gemeente Hengelo heeft Sardes gevraagd te onderzoeken en te adviseren welke scenario's voor de toekomst denkbaar zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met een kostenbesparing van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk per 1 januari 2017.

De harmonisatie wordt omgeven met financiële onzekerheid. Enerzijds worden er (gefaseerd) meer middelen voor peuters ter beschikking gesteld aan gemeenten, maar de financiële middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid / voorschoolse educatie lopen waarschijnlijk (gefaseerd) terug.

Er liggen voor de gemeente Hengelo mogelijkheden om met de harmonisatie kosten op het peuterspeelzaalwerk te besparen. Door het peuterspeelzaalwerk om te vormen tot peuteropvang (onder de werkingssfeer van de Wet Kinderopvang), komen tweewerkende ouders in aanmerking voor kinderopvangtoeslag van het Rijk. De gemeente heeft dan voor deze ouders geen kosten meer.

Bij het bouwen aan de scenario's is rekening gehouden met de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten die door de gemeente zijn geformuleerd. De gemeentelijke uitgangspunten pleiten voor een zogeheten 'open peutersysteem'. Dit systeem biedt ruimte aan meerdere aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang, waarbij ouders van peuters zelf de organisatie en locatie kunnen kiezen voor een passend peuteraanbod, mits deze aanbieders voldoen aan de nog nader op te stellen kwaliteitscriteria door de gemeente.

Na raadpleging van het hele voor- en vroegschoolse veld (organisaties voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs, ouders en gemeente) in Hengelo zijn de volgende vijf toekomstgerichte scenario's ontwikkeld.

Tabel S.1 Toekomstgerichte scenario's voorschoolse voorzieningen in Hengelo

Scenario	Beknopte omschrijving
Scenario 1	Omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang
Scenario 2	Invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen (a. huidig gebruik en b. 100%-bereik)
Scenario 3	Overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties
Scenario 4	Opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE
Scenario 5	Invoeren van kindcentra 2020

Per scenario zijn de volgende punten beschreven: kansen en belemmeringen, de verwezenlijking van de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten en de gevolgen voor de kinderen, kwaliteit, ouders, personeel en financiën.

De scenario's zijn financieel doorgerekend, waarbij het huidige kostenniveau van de gemeente voor peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie als referentiepunt is gehanteerd.

De scenario's zijn vervolgens doorgelopen op het draagvlak onder de stakeholders, de algemene toegankelijkheid van het peuteraanbod voor (doelgroep)peuters, de gevolgen voor het personeel van het huidige peuterspeelzaalwerk, de praktische uitvoerbaarheid, de financiële haalbaarheid en de toekomstbestendigheid van het scenario.

In alle scenario's zullen de kwantiteit en kwaliteit van VE (inhoudelijk en subsidie-uitgangspunten) geregeld moeten worden met (nog op te stellen) subsidievoorwaarden, richtlijnen en eisen van de gemeente. Daardoor ontstaat uniform VE-beleid. Alleen de organisaties die aantoonbaar aan dit uniforme VE-beleid kunnen voldoen, komen in aanmerking voor basisbekostiging voor reguliere peuters en VE-subsidie voor doelgroeppeuters.

De stakeholders zijn gaandeweg het onderzoek en advies steeds meer op één lijn gekomen wat betreft de toekomstige inrichting van het voorschoolse stelsel en de aansluiting daarvan op het basisonderwijs voor optimale overgangen en doorgaande leerlijnen.

Alles overziend, is scenario 5, het invoeren van IKC's, de 'stip aan de horizon' voor Hengelo. Voor de weg er naartoe zullen in de tijd eerst beslissingen moeten worden genomen en acties moeten worden uitgevoerd in het kader van de harmonisatie van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VE. Liefst in lijn met de IKC-vorming op de wat langere termijn.

Er is een voorkeursscenario geformuleerd, dat uitgaat van een gefaseerde en gecombineerde scenario-ontwikkeling.

In fase 1 zal allereerst het bestaande peuterspeelzaalwerk zichzelf in de eerste helft van 2016 moeten omvormen tot peuteropvang onder de Wet Kinderopvang (scenario 1), zodat Spring! Peuterspeelzalen per 1 augustus 2016 peuteropvang heeft. Daarmee kan ook de ingecalculeerde bezuiniging op het peuterspeelzaalwerk tijdig worden gerealiseerd.

Tegelijk wordt langzaam maar zeker in 2016, als onderdeel van fase 2, een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum (met taakstelling en deskundigheid op het gebied van VVE, Passend onderwijs en Jeugdzorg) ontworpen en ingericht (onderdeel van scenario 4). Dat kan er mede zorg voor dragen dat er vanaf 1 januari 2017 in principe met een (gedeeltelijk) open peutersysteem kan worden gewerkt. Dit systeem biedt ruimte aan meerdere aanbieders van reguliere peuteropvang, waarbij ouders van peuters zelf de organisatie en locatie kunnen kiezen voor een passend peuteraanbod. De arbeidspositie van de ouders en de doelgroepstatus van het kind bepalen hoe de financiering van de peuter er uit komt te zien, welk deel van de kosten van het Rijk, de gemeente en de ouders komt.

Tegelijkertijd maken de kinderopvangorganisaties (die dat willen en kunnen) zich langzaam maar zeker in 2016 en 2017 gereed voor het aanbieden van VE-peuteropvang per 1 augustus 2017, conform het gemeentelijk beleid VE-peuteropvang. Vanaf 1 augustus 2017 is er dan een volledig open peutersysteem voor reguliere en VE-peuters. Een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum kan hier de kinderopvangorganisaties in begeleiden en ondersteunen. Verwacht wordt dat nieuwe aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang niet van de een op de andere dag een aanbod hebben dat voldoet aan de strenge wettelijke eisen, vooral waar het gaat om het VE-aanbod. De procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters naar VE-peuteropvang zal anders moeten worden ingericht, want mogelijk komen er meer aanbieders van peuteropvang met VE waar doelgroeppeuters geplaatst kunnen worden. Nu biedt alleen het huidige peuterspeelzaalwerk VE-plaatsen. In de eerste fase is het tevens van belang de peutergroepen die al in of rondom de basisscholen zijn georganiseerd inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk onder te brengen bij het basisonderwijs. Als opmaat naar IKC-vorming op langere termijn.

Na omzetting van peuterspeelzaalwerk in peuteropvang en invoering van een open markt, met meerdere aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang, wordt in fase 3 dieper bekeken hoe alle reguliere en VE-peuteropvang (bestuurlijk, organisatorisch en inhoudelijk) beter kan aanhaken bij het basisonderwijs (scenario 2). Het uiteindelijke doel is om de regievoering

over de peutergroepen bij het basisonderwijs te beleggen, voor optimale overgangen en doorgaande leerlijnen.

De aanhaking van reguliere en VE-peuteropvang kan in theorie vanuit diverse organisaties die peuteropvang aanbieden, maar dat zou ook kunnen vanuit een (neven)stichting, ondergebracht bij één of meerdere schoolbesturen. Dit zou vanaf het begin van schooljaar 2016-2017 verder uitgewerkt kunnen worden. Per 1 augustus 2017 zouden alle peutergroepen onder regie van het basisonderwijs kunnen worden aangeboden. Daarbij betreft het basisonderwijs uiteraard ook de aanbieders van peuteropvang vanuit kinderopvangorganisaties.

Doel hiervan is om op termijn over te kunnen gaan op IKC-vorming, gelijk scenario 5.

Dit advies bevat een globaal implementatieplan voor de gemeente en voor de uitvoerende organisaties om het gefaseerde harmonisatieproces in goede banen te leiden. Aanbevolen wordt om een gezamenlijk harmonisatietraject in te richten voor de organisaties die peuteropvang (regulier en VE) willen gaan aanbieden. Daartoe bevelen we aan een projectgroep Implementatie te installeren, onder voorzitterschap van de gemeente, of een externe procesbegeleider.

1. Achtergrond en vraagstelling

Er is een brede politiek-bestuurlijke discussie gaande over het aanbod aan (jonge) kinderen. Waar het kabinet kiest voor de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk en de kinderdagopvang onder gelijke kwaliteitseisen, toezichtkaders en financieringscondities voor ouders¹, wil de VNG, samen met de Brancheorganisatie kinderopvang, MOgroep en PO-Raad, een 'ontwikkelrecht' en een 'gratis' basisvoorziening voor peuters². De VNG en partners wensen dat er een 'gratis' aanbod komt voor alle peuters van 2,5 tot 4 jaar, te beginnen met twee dagdelen per week. Doelgroepkinderen zouden zonder directe kosten voor ouders vier dagdelen per week gebruik moeten kunnen maken van deze basisvoorziening. Ouders die meer dagdelen per week opvang nodig hebben voor hun kinderen kunnen dit tegen betaling doen, zoals dat nu gaat bij het inkopen van kinderopvang. Het huidige kabinet heeft dit voorstel afgewezen, mede omdat hier extra financiële middelen voor nodig zijn. Wel is op Prinsjesdag 2015 door het kabinet besloten extra middelen uit te trekken voor het toegankelijk maken van een peuteraanbod voor ouders die buiten de kinderopvangtoeslagregeling vallen.

Niet alleen extra financiële middelen voor peuteropvang zijn onderwerp van bespreking maar ook de huidige beschikbare middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid en dus voorschoolse educatie staan ter discussie. Genoeg aanleidingen derhalve voor de gemeente Hengelo om zich te bezinnen op de toekomst van voorschoolse voorzieningen (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen), in relatie tot het basisonderwijs.

1.1 Achtergrond

Sinds 2000 wordt voor- en vroegschoolse educatie in peuterspeelzalen (voorschoolse educatie) en basisscholen (vroegschoolse educatie) gestimuleerd; ook in kinderopvang wordt nu steeds vaker voorschoolse educatie aangeboden. Kinderen waarbij de taal en ontwikkeling een aandachtspunt is, worden geïndiceerd door het consultatiebureau en doorverwezen naar een voorschoolse voorziening met voorschoolse educatie.

Sinds de Wet OKE (2010) en de Wkkg (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) zijn de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en kinderopvang op elkaar afgestemd. Daarmee is ook de mogelijkheid geschapen om peuterspeelzalen en kinderopvang te harmoniseren. In verschillende steden is inmiddels besloten om de peuterspeelzalen en kinderopvang te harmoniseren, wat betekent dat de peuterspeelzaalfunctie wordt overgeheveld naar de kinderopvang, waarbij speciale aandacht is voor de voorschoolse educatie (VE).

Met het tekenen van het Bestuursakkoord van november 2011 hebben het Rijk en de G37 afspraken gemaakt over de inzet van middelen om effectief leer- en ontwikkelachterstanden bij jonge kinderen aan te pakken.

¹ Ministerie van SZW, ministerie van OCW (2013). *Brief aan de Tweede Kamer. Een betere basis voor peuters*, 1 december 2013.

Ministerie van SZW, ministerie van OCW (2014). *Brief aan de Tweede Kamer. Een betere basis voor peuters*, 17 juni 2014.

² VNG (2013). *Reactie kabinetsvisie 'Een betere basis voor peuters'*, 2 december 2013.

VNG (2013). *Alternatief scenario gemeenten: ontwikkelrecht voor alle peuters*.

Harmonisatiedoel

Het doel van harmonisatie is om verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weg te nemen en te zorgen voor een betere afstemming tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs. De harmonisatie van voorschoolse voorzieningen berust op drie pijlers, namelijk het versterken van de pedagogische kwaliteit, één kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en één financieringsstructuur voor werkende ouders.

In 2014 waren er ontwikkelingen zichtbaar van een gezamenlijk alternatief voorstel met betrekking tot de verdere uitwerking van het Regeerakkoord voor peuteropvang. MOgroep, Brancheorganisatie Kinderopvang, PO-Raad en de VNG hebben daarbij overeenstemming bereikt op een aantal uitgangspunten voor harmonisering van de peuterspeelzalen en de kinderopvang, te weten:

1. Ontwikkelrecht voor alle peuters (2 of 4 dagdelen per week)
2. Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang
3. Gezamenlijke verantwoordelijkheid en belang kinderopvang / peuterspeelzalen / basisscholen en gemeenten
4. Op overeenstemming gericht overleg op aanbod en kwaliteit voorschoolse educatie / peuteropvang
5. Gemeentelijke regie + doorzettingsmacht
6. Géén uitname Gemeentefonds
7. Eén kwaliteitskader in toezicht

De VNG heeft met het uitwerkingsvoorstel 'peuterscenario' een helder en duidelijk standpunt ingenomen over de mogelijke vormgeving van het ontwikkelrecht voor alle peuters, maar is daarin nog niet op één lijn gekomen met de bewindslieden van SZW en OCW. De PO-Raad kwam in maart van dit jaar met een zogenaamd tienpunten-plan (samen met de Brancheorganisatie Kinderopvang en de MOgroep). Buiten dat dragen de beweging Kindcentra 2020³ en de Kopgroep wethouders ook bij aan de gedachtevorming over welke kant het op zou moeten met de toekomst van voorzieningen voor het jonge kind.

Recente brieven⁴ aan de Tweede Kamer van de bewindslieden van SZW en OCW geven aan dat gemeenten en maatschappelijke partners de komende paar jaar nog het een en ander te wachten staat.

Gemeenten krijgen naar alle waarschijnlijkheid meer middelen voor het organiseren van peuteropvang⁵, maar minder middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid.

Er worden naar verwachting extra middelen ter grootte van 60 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het toegankelijk maken van twee dagdelen peuteropvang per week, voor ouders die niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag (eenverdieners of niet-werkende ouders, al dan niet met een doelgroepstatus). Per 1 januari 2016 is dat 10 miljoen euro, oplopend naar 60 miljoen euro per 1 januari 2017. Tegelijk investeert het kabinet na een periode van bezuinigingen in 2016 waarschijnlijk fors (290 miljoen euro) in het goedkoper maken van de kinderopvang voor ouders. Dit kan de vraag naar kinderopvang en dus ook naar peuteropvang (omgezet peuterspeelzaalwerk), opstuwten.

De huidige verdeling van middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid en de extra middelen gekoppeld aan het Bestuursakkoord is met een jaar verlengd t/m eind 2016. De

³ Regiegroep Kindcentra 2020 (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*. Hoofddorp: GDS Cross Media Group.

⁴ Ministerie van OCW, *Kamerbrief: Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) en specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, 26 juni 2015.

Ministerie van SZW, *Kamerbrief: Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang: de volgende stap*, 1 juli 2015.

Ministerie van SZW, *Kamerbrief: Het Nieuwe Toezicht: heldere doelen, duidelijke eisen en beter kwaliteit*, 7 juli 2015.

⁵ Dit is ten tijde van dit schrijven nog voorgenomen beleid.

discussie over de verdeling van deze middelen heeft de staatssecretaris naar de Tweede Kamer gebracht. Er liggen voornemens om het onderwijsachterstandenbudget te korten.⁶ Vanaf 1 januari 2017 wordt naar verwachting 10 miljoen euro gekort, in 2018 is dit 30 miljoen euro, in 2019 40 miljoen euro en vanaf 2020 structureel 50 miljoen euro. De korting houdt verband met de daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs en de stijging van het opleidingsniveau van de ouders. Het middelenvolume voor het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten is hierop gebaseerd. Het Rijk houdt per 1 januari 2018 de gemeentelijke decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE ter grootte van 35 miljoen euro in, om zo de extra toeslaguitgaven mogelijk te maken. Dit betekent dat gemeenten worden gekort. De rijksoverheid maakt namelijk extra kosten door werkende ouders in peuteropvang kinderopvangtoeslag te geven, en gebruikt daarvoor deze korting.

Bij dit alles komt dat er per 1 januari 2017 een bezuiniging van 235.000 euro is ingeboekt op het peuterspeelzaalwerk in Hengelo. Dit wordt gedaan omdat Spring! Peuterspeelzalen bij omzetting naar peuteropvang (harmonisatie) onder het wettelijk regime van de kinderopvang valt. Voor de werkende ouders kan vervolgens gebruik worden gemaakt van de kinderopvangtoeslag. Daardoor vervalt een deel van de noodzakelijke subsidie. Als gevolg daarvan kan het subsidieniveau omlaag worden gebracht.

Wat deze (deels onzekere) financiële veranderingen precies betekenen voor de bekostiging van een peuteraanbod (met voorschoolse educatie) in de gemeente Hengelo, is bij het opstellen van dit rapport niet helemaal duidelijk. Er is in deze fase van de harmonisatie dus onduidelijkheid over de financiële middelen die de komende jaren beschikbaar zijn.

De voornemens vanuit SZW tot harmonisatie van het voorschools aanbod, waarbij werkende ouders⁷ in peuterspeelzalen gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslagregeling, zijn verschoven van 1 januari 2017 naar 1 januari 2018, dit met een andere wijze van behandeling van de kinderopvangtoeslag. De financieringssysteem van de kinderopvangtoeslag wordt waarschijnlijk weggehaald bij de Belastingdienst, en overgeheveld naar DUO.

Gelet op de (gefaseerde) veranderende financiële positie van de gemeente Hengelo, is het verstandig om de harmonisatie in de jaren 2016 en 2017 ter hand te nemen, en het niet aan te laten komen op 2018.

1.2 De vraag van de gemeente Hengelo

De gemeente Hengelo wil, ter voorbereiding op de nieuwe beleidsperiode voor het onderwijsachterstandenbeleid en de landelijke ontwikkeling in de richting van de harmonisatie in de voorschoolse periode, samen met de partners, een aantal mogelijke scenario's laten onderzoeken met als doel een kwalitatief goede, betaalbare en toekomstbestendige pedagogische voorziening voor jonge Hengelose kinderen, met een maximaal bereik van doelgroeppeuters met voorschoolse educatie (VE).

⁶ Ministerie van OCW (2015). *Ramingsbijstellingen voor gewichtenregeling en onderwijsachterstandenbeleid*.

⁷ We spreken hier voor het gemak over werkende ouders. Er zijn grofweg drie groepen ouders die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Te weten:

- 1) Ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren en beiden werken (werknemers en zelfstandigen);
- 2) Alleenstaande ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren (werknemers en zelfstandigen);
- 3) Doelgroepouders, bijvoorbeeld ouders die studeren of deelnemen aan een traject om weer aan het werk te komen.

Hengelo heeft in de afgelopen fors geïnvesteerd in Spring! Peuterspeelzalen en haar medewerkers.

De in de vorige paragraaf genoemde bezuiniging op het peuterspeelzaalwerk kan niet los gezien worden van een toekomstverkenning van de inrichting van het peuterwerk of voorschool in Hengelo. De bezuiniging betekent hoe dan ook een organisatie-overgang (benutting van fiscale mogelijkheden van het Rijk voor kinderopvangtoeslag). De vraag ligt voor hoe de voorschool in Hengelo het beste ingericht kan worden. De wens in Hengelo is met name vanuit voorschools de verbinding met de basisscholen nog steviger te maken voor optimale ontwikkelingslijnen voor jonge kinderen.

Onderhavige rapportage betreft onderzoek, advies en begeleiding om te komen tot een toekomstbestendig scenario voor de voorschool in de gemeente Hengelo, die aansluit bij de uitgangspunten ten aanzien van de inhoud en subsidie van de voorschool in Hengelo.

De inhoudelijke uitgangspunten zijn:

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

De subsidie-uitgangspunten zijn:

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

De gemeentelijke uitgangspunten impliceren dat de gemeente wil toewerken naar een zogeheten 'open peutersysteem'. Daar wordt bij het bouwen aan de scenario's rekening mee gehouden.

De volgende planning is voorzien: eind oktober 2015 wordt het rapport opgeleverd. Formele besluitvorming in college en raad vindt plaats voor het einde van 2015 / begin 2016. De eerste helft van 2016 wordt gebruikt om het scenario te vertalen naar de praktijk. Schooljaar 2016-2017 wordt benut voor de implementatie. De harmonisatie kan dan per 1 januari 2017 zijn doorgevoerd, één kalenderjaar voor de harmonisatiekoers van het kabinet. De opbrengsten van dit rapport moeten een weloverwogen besluitvorming met draagvlak mogelijk maken.

Leeswijzer

In onderhavig rapport zijn de resultaten van het onderzoek en de daarop gebaseerde scenario's voor de Hengelose situatie weergegeven.

In hoofdstuk 2 is beschreven op welke wijze het onderzoek en advies is uitgevoerd.

Hoofdstuk 3 biedt inzicht in het huidige voorschools aanbod in Hengelo.

In hoofdstuk 4 wordt een aantal scenario's inhoudelijk uitgewerkt op basis van de situatie in Hengelo, waarna deze in hoofdstuk 5 van een financiële onderbouwing worden voorzien.

Hoofdstuk 6 bevat een vergelijking van de scenario's, voorzien van een advies over het

voorkeursscenario. Ook is een schets van het implementatieplan voor de gemeente en voor de uitvoerende organisaties toegevoegd.
Het rapport wordt afgesloten met een aantal bijlagen.

CONCEPT

2. Aanpak van het onderzoek en het advies

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio juni 2015 t/m oktober 2015. Hieronder zijn de stappen uiteengezet die zijn gevolgd om te komen tot de ontwikkeling van een aantal toekomstscenario's en een voorkeursscenario ten behoeve van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en VE in de gemeente Hengelo.

Stap 1. Verzamelen van kengetallen

Om een op feiten gebaseerde analyse te kunnen maken en een gefundeerd advies te formuleren, zijn gegevens verzameld die dit mogelijk maken. Daarbij is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen om de 'onderzoekslast' voor het werkveld zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Door middel van gebruikmaking van bestaande gegevens binnen de gemeente Hengelo, aangevuld met informatie van de aanbieders van kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk (zie stap 2), hebben we een goed beeld gekregen van:

- organisaties / locaties voor peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang
- bereik, vraag en aanbod, kwaliteit, toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang, aansluiting met basisonderwijs, inpassing, en dergelijke
- aantal peuters, uitgesplitst naar doelgroep en niet-doelgroep VE, in peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang
- (indicatie van het) aantal ouders in peuterspeelzaalwerk, uitgesplitst naar type (2 hoofdtypen, te weten: 1. ouders die niet kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn en 2. ouders die wel kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn met voor elk van beide typen ouders, daarbinnen twee subtypen, te weten: a. niet-doelgroep VE en b. wel doelgroep VE⁸)
- bevolkingsontwikkeling in kind aantallen (0 tot 4 jaar) in de gemeente Hengelo, (GBA, CBS-Statline)
- organisatie, aanbod, kwaliteit en uitvoering van gemeentelijk VE-beleid
- begroting (inkomsten en uitgaven) van al het peuterspeelzaalwerk in gemeente Hengelo, (onder andere Rijkssubsidie OAB / VE, eigen middelen gemeentefonds, ouderbijdragen, eventuele korting decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE per 1 januari 2017)

Stap 2. Gesprekken voeren met 'stakeholders'

In overleg met de gemeente Hengelo zijn vijf groepen stakeholders uit het VE-veld uitgenodigd voor een gesprek. In de gevoerde gesprekken zijn de meningen, percepties en wensen van alle stakeholders meegenomen.

Genodigd voor een gesprek zijn: 1) het peuterspeelzaalwerk, 2) alle organisaties voor kinderopvang, 3) alle schoolbesturen primair onderwijs, 4) ouderorganisaties en 5) vertegenwoordigers van de gemeente Hengelo.

⁸ Dit is van belang om te weten omdat de gemeente al dan niet een 'betalingsverplichting' heeft voor verschillende groepen ouders als het bestaande peuterspeelzaalwerk wordt omgezet in nieuwe peuteropvang in de context van de voorschool. Voor 1a. ouders met recht op kinderopvangtoeslag en zonder doelgroepkind heeft de gemeente geen betalingsverplichting. Voor 1b. ouders met recht op kinderopvangtoeslag en met doelgroepkind betaalt de gemeente alleen de extra VE-kosten. Voor 2a. ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag en zonder doelgroepkind betaalt de gemeente 'uit fatsoen' twee dagdelen per week een peuteraanbod, hoewel dat niet wettelijk verplicht is. Voor 2d. ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag met doelgroepkind betaalt de gemeente alle vier de dagdelen per week met VE.

De gemeente ontvangt op termijn meer middelen voor het organiseren van peuteropvang voor peuters van ouders die niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag, maar minder middelen voor VE. Zie hoofdstuk 1 voor meer informatie.

Er zijn uiteindelijk 13 oog-in-oog (groeps)gesprekken gevoerd op het gemeentehuis⁹. Met twee organisaties is een telefonisch interview afgenomen. Eén organisatie heeft de checklist met onderwerpen schriftelijk ingevuld wegens afwezigheid.

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een half gestructureerde checklist met onderwerpen. Enkele onderwerpen zijn: a) tevredenheid aanbod en kwaliteit voorschoolse voorzieningen, b) knelpunten huidige voorschools stelsel, c) toekomstige positie, richting en inrichting peuterspeelzaalwerk, d) integratie / harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, e) acties op korte, middellange en lange termijn, f) verwachtingen ten aanzien van een regierol gemeente en de rol andere stakeholders.

De gespreksverslagen zijn voor feitencheck, commentaar en aanvullingen teruggekoppeld aan de gesprekspartners, zodat het rapport met toekomstscenario's en voorkeursscenario wordt gebouwd op basis van geaccordeerde verslagen.

Stap 3. Bepalen van de toekomstscenario's

Op basis van het cijfermatig materiaal, gesprekken met stakeholders en beschikbaar (beleids-)materiaal uit deskresearch zijn de gevraagde scenariobeschrijvingen opgesteld en de daarbij gewenste vitale kenmerken.

Per scenario is gekeken naar de volgende onderdelen:

- *kansen, mogelijkheden en belemmeringen*: denk aan draagvlak en draagkracht voor omzetting peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang, concurrentiebeginnsel
- *aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten*: denk aan naleving van de wettelijke kwaliteitseisen VE, aansluiting bij gemeentelijke zorgstructuur en borgen van peutergebonden financiering
- *consequenties voor kinderen*: denk aan bereik doelgroep, toegankelijkheid, bijdrage aan integratie / segregatie
- *consequenties voor ouders*: denk aan aanvragen kinderopvangtoeslag bij Belastingdienst, communicatie, (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage
- *consequenties voor personeel*: cao-omzetting, nieuwe (uren)contracten, salariswijziging, professionalisering
- *bijdrage aan verhogen kwaliteit*: denk aan versterken en borgen van VE-kwaliteit door behoud van VE-expertise personeel
- *kosten*: denk aan financiële haalbaarheid, kosten en baten van nieuwe peuteropvang, extra middelen van het Rijk voor verzorgen van peuteraanbod, vrijval van financiële middelen gemeente Hengelo, kostenbesparingen op uitvoering, inrichten steunloket bij gemeente voor ouders die van financieringsgrondslag veranderen

Op basis van bovenstaande onderdelen is een vergelijkingsmatrix opgesteld.

Stap 4. Uitvoeren van financiële doorrekening

Bij de financiële doorrekening van toekomstscenario's en voorkeursscenario is gerekend met gangbare cijfers uit de publicatie MOgroep/Sardes (2014). *Laat peuters spelen! De waarde van peuterspeelgroepen*. Utrecht: MOgroep.

Stap 5. Presenteren van concept aan stakeholders

Het conceptrapport, dat is opgebouwd op basis van de resultaten van alle voorgaande stappen, is op 10 november 2015 aan de stakeholders gepresenteerd op het gemeentehuis.

⁹ Een overzicht met de gesprekspartners die konden en wilden deelnemen aan de gesprekken is opgenomen in Bijlage 1.

Stap 6. Bepalen van voorkeursscenario

In deze stap is op basis van de verkregen informatie een beschrijving gemaakt van het scenario dat het best lijkt te passen in de Hengelose context. Hierbij zijn ook de opbrengsten van de bijeenkomst met de stakeholders gebruikt.

Alle scenario's zijn op een open wijze tegemoet getreden. Op basis van een afwegingskader met criteria zijn de voor- en nadelen benoemd. Criteria zijn onder meer:

- draagvlak / draagkracht in veld,
- consequenties in termen van toegankelijkheid, beschikbaarheid / spreiding van voorschoolse voorzieningen en leefbaarheid in stadsdelen,
- personele gevolgen voor pedagogisch medewerkers en stafmedewerkers van Spring! Peuterspeelzalen,
- praktische uitvoerbaarheid,
- financiële en organisatorische haalbaarheid en
- toekomstbestendigheid

Stap 7. Maken van voorstel voor implementatie

Op grond van het wenselijke toekomstscenario is een (grofmazig) implementatieplan uitgeschreven, met daarin te nemen stappen en onderliggend tijdpad.

Het implementatieplan is gebaseerd op de uitkomst van het onderzoeksrapport in het algemeen, en de keuze van het scenario met de meeste potentie in het bijzonder.

Het implementatieplan, dat gemaakt is op basis van het gekozen scenario, biedt een aanloop naar de gemeentelijke nota die nodig is voor politieke besluitvorming.

Stap 8. Opleveren van finale rapportage

De opbrengsten van de interactieve bijeenkomst bij stap 5, het commentaar, de opmerkingen en aanvullingen e.d. zijn verwerkt in het finale rapport.

3. Oriëntatie op het huidige en toekomstige voorschoolse stelsel

In dit hoofdstuk presenteren we in paragraaf 3.1 gegevens over het huidige voorschoolse stelsel in Hengelo. Hoeveel kinderen zijn er in de leeftijd van 0 tot 4 jaar? Hoeveel peuters van 2,5 tot 4 jaar? Paragraaf 3.2 biedt inzicht in de meningen, opvattingen en percepties van de stakeholders in Hengelo. Hoe zien zij de toekomst?

3.1 Kwantitatieve gegevens over het voorschoolse stelsel

De gemeente Hengelo telt ruim 80.000 inwoners. Hengelo is verdeeld in drie stadsdelen: Noord, Midden en Zuid. Stadsdeel Noord bestaat uit de wijken Noord, Hasseler Es en Slangenbeek. Stadsdeel Midden bestaat uit de wijken Woolde, Binnenstad en Hengelose Es. Stadsdeel Zuid bestaat uit Groot Driene, Berflo Es, Wilderinkshoek, en de dorpen Beckum en Oele. In deze paragraaf wordt ingegaan op het voorschoolse stelsel naar omvang van aanbod en gebruik / deelname.

3.1.1 Het aantal kinderen in de voorschoolse leeftijd

In onderstaande tabel staan voor de afgelopen vier jaren de aantallen kinderen in Hengelo in de leeftijdscategorieën van 0 t/m 3 jaar weergegeven.

Tabel 3.1 Aantallen kinderen 0 tot 3 jaar in 2012-2015

Leeftijd	2012	2013	2014	2015	Krimp
0 jaar	837	811	836	803	4%
1 jaar	846	849	802	831	2%
2 jaar	908	828	851	793	13%
3 jaar	906	920	834	841	7%
2,5-3 jaar	1.360	1.334	1.260	1.238	9%
2-3 jaar	1.814	1.748	1.685	1.634	10%
0-3 jaar	3.497	3.408	3.323	3.268	7%

Bron: BRP, Gemeente Hengelo

In de tabel wordt voor de vier onderscheiden leeftijdsgroepen duidelijk dat er over de gehele linie (van 0- t/m 3-jarigen) sprake is van een teruggang in aantallen, de 'krimp'.

De teruggang is in de genoemde periode het sterkst geweest bij de 2-jarigen.

De tabel maakt ook duidelijk, dat de teruggang het minst is bij de 0- en de 1-jarigen. Dat gaat zich de komende jaren doorzetten in de hogere leeftijdscategorieën.

Voor het peuterspeelzaalwerk is de groep van 2- tot 4-jarigen van belang. Die groep is in omvang sterk gedaald van ruim 1.810 naar ruim 1.630 en is daarmee 10% gekrompen.

Bekijken we deze groep nader en houden we rekening met de toelatingsleeftijd van de peuterspeelzalen van 2,5 jaar, dan gaat het om de groep van 2,5- tot 4-jarigen. De krimp is dan iets geringer, namelijk 9%. De totale peuterspeelzaalgroep heeft zich in de afgelopen vier jaren ontwikkeld van 1.360 peuters tot 1.238 peuters.

Doelgroep en niet-doelgroep

Volgens gegevens die beschikbaar zijn gesteld door de gemeente gaat het bij de 1.238 peuters om circa 1.038 reguliere peuters en om circa 200 VE-doelgroepeuters. Ruim 16% van de peuters behoort tot de doelgroep van VE.

Voor de kinderopvang is de gehele groep van 0- t/m 3-jarigen relevant. Deze groep heeft zich ontwikkeld van bijna 3.500 kinderen naar bijna 3.270 kinderen, een krimp van 7%.

3.1.2 De prognoses voor de korte en langere termijn

De afgelopen jaren hebben dus zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk met een teruggang te maken gehad van het aantal kinderen, waaruit zij hun bereik realiseren. Het is voor alle partijen van belang hoe zich die aantallen in de komende jaren naar verwachting zullen gaan ontwikkelen.

Korte termijn. In Tabel 3.2 zijn de prognoses weergegeven voor de korte termijn, hier de komende vijf jaren.

Tabel 3.2 Prognoses voor de korte termijn 2016-2020

Leeftijd	2016	2017	2018	2019	2020	Toename
0 jaar	829	842	856	874	881	6%
1 jaar	805	834	848	863	877	9%
2 jaar	804	809	836	851	863	7%
3 jaar	830	807	815	839	848	2%
2,5-3 jaar	1.232	1.212	1.260	1.238	1.238	0%
2-3 jaar	1.634	1.616	1.651	1.690	1.711	5%
0-3 jaar	3.268	3.292	3.355	3.427	3.469	6%

Primos Prognose 2014

Bron: Prognoses, aBF Research B.V. Delft

Verrassend van Tabel 3.2 in vergelijking met Tabel 3.1 is dat er niet sprake is van afname, maar juist van toename. Alle vier afzonderlijke leeftijdscohorten (0, 1, 2 en 3 jaar) laten in deze prognose voor de komende vijf jaar een stijging zien van respectievelijk 6%, 9%, 7% en 2%.

Zowel de totale groep van 0- t/m 3-jarigen ziet een toename (van 6%) als de groep van 2- en 3-jarigen (5%).

De groep van 2,5- tot 4-jarigen vertoont echter een verwaarloosbare groei en is vrijwel stabiel.

Lange termijn. Ook de lange termijn prognoses laten een overwegend beeld van toename van het aantal kinderen zien. Zie Tabel 3.3. Alleen de 0-jarigen tonen over de gehele periode van twintig jaar een lichte daling (negatieve toename).

De groep die relevant is voor het peuterspeelzaalwerk / de peuteropvang ziet ook op de lange termijn een stabiel peuteraantal.

Tabel 3.3 Prognoses voor de lange termijn 2016-2035

Leeftijd	2016	2020	2025	2030	2035	Toename
0 jaar	829	881	877	860	814	-2%
1 jaar	805	877	878	866	834	4%
2 jaar	804	863	884	867	844	5%
3 jaar	830	848	873	862	847	2%
2,5-3 jaar	1.232	1.280	1.260	1.238	1.238	0%
2-3 jaar	1.634	1.711	1.757	1.729	1.691	3%
0-3 jaar	3.268	3.469	3.512	3.455	3.339	2%

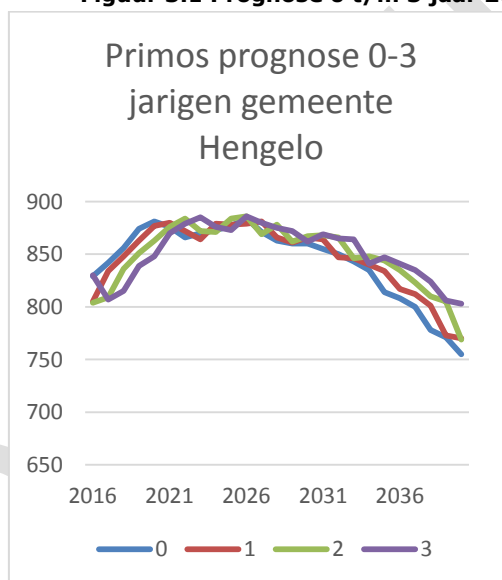
Primos Prognose 2014

Bron: Prognoses, aBF Research B.V. Delft

De totale groep van 0 t/m 3 jaar, relevant voor de kinderopvang, laat ook de komende 20 jaar overall een lichte stijging zien van 2%.

In de onderstaande grafiek staan de ontwikkelingen nog eens duidelijk weergegeven.

Figuur 3.1 Prognose 0 t/m 3 jaar 2016-2036



Primos Prognose 2014

Bron: Prognoses, ABF Research B.V. Delft

Duidelijk is de stijgende tendens gedurende de eerste periode van rond vijf jaar, waarna een meer stabiele situatie inzet tot rond 2026, die echter weer gevolgd wordt door een periode van langzame daling. Let wel, dat het hier gaat om de totale groep van 0 t/m 3-jarigen.

3.1.3 Aanbod aan voorschoolse voorzieningen

Het aanbod aan voorschoolse voorzieningen bestaat uit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Gastouderopvang laten we buiten beschouwing.

Tabel 3.4 Organisaties, locaties en kindplaatsen in de voorschoolse voorzieningen

	Aantal organisaties	Aantal locaties	Aantal kindplaatsen
Peuterspeelzaalwerk	1	15	253
Kinderopvang	15	25	935
Totaal	16	40	1.188

Kinderopvang

Eén organisatie heeft acht locaties (*Kindercentrum.nl*, inclusief de recente overname van *De Honderd Huizen*), één organisatie heeft drie locaties (*Small Steps*), er zijn twee organisaties met twee locaties (*Kinderopvang Hengelo* en *De Zeven Bergen – Groep van Pi*) en er zijn elf organisaties met steeds één locatie (*Stichting Kinderopvang Enschede*, *De Kleine Beer*, *Kdv Mickey*, *Kdv De Pinguin*, *De Parasol*, *Parbedie*, *De Wonderboot*, *Koetje Boe*, *Kindercentrum Twente* en *de Droomboom*).

Deze 15 organisaties voor kinderopvang hebben in totaal 25 kinderdagverblijfolocaties en zij realiseren een aanbod van in totaal 935 kindplaatsen. Dit is de capaciteit.

Het is niet duidelijk hoeveel kinderen van deze kindplaatsen gebruik maken. Dat hangt af van het aantal kinderen dat van één kindplek gebruik maakt en daarmee van het bezettingspercentage.

Daarnaast is het niet duidelijk hoeveel van de kindplaatsen er zijn voor de 2- en 3-jarigen, of nog specifieker om een vergelijking met het peuterspeelzaalwerk mogelijk te maken, voor de 2,5- tot 4-jarigen.

Dat geldt ook voor de deelname uit deze leeftijdsgroep aan de kinderopvang.

Zodoende kan niet bepaald worden wat de deelname is van het aantal peuters van 2,5 tot 4-jarigen aan de kinderopvang.

Peuterspeelzaalwerk

Spring! Peuterspeelzalen voert het peuterspeelzaalwerk en VE uit voor de gemeente.

Spring! Peuterspeelzalen heeft 15 locaties met in totaal 253 kindplaatsen. Dit is de maximale capaciteit.

Er kunnen 200 VE-peuters 630 reguliere peuters gebruik maken van deze capaciteit.

Daarnaast zijn er 28 SMI-kindpeken voor kinderen met een sociaal-medische indicatie.

3.1.4 Deelname en bereik

Zoals is aangegeven in paragraaf 3.1.3 is het bereik van de kinderopvang niet af te lezen aan het aantal kindplaatsen dat er formeel is toegekend aan de kinderopvang (935).

Daarom beperken we ons bij deelname en bereik tot de gegevens die wél beschikbaar zijn, namelijk die van het peuterspeelzaalwerk Spring!.

Daarbij wordt tevens ingegaan op het zogenaamde *ouderkwadrant*. Dat is een tabel met vier cellen. Deze tabel ontstaat als er twee dimensies met elkaar gekruist worden.

Bij het ouderkwadrant gaat het om ouders op grond van de dimensie ja/nee doelgroepkind en ouders op grond van de dimensie ja/nee recht op kinderopvangtoeslag.

Tabel 3.5 Deelname aan het peuterspeelzaalwerk bij Spring! Peuterspeelzalen

	VE-doelgroep	Niet-doelgroep	Totaal
KOT: nee	108	340	448
KOT: ja	72	227	299
Totaal	180	567	747

KOT: recht op kinderopvangtoeslag

Bron: Spring! Peuterspeelzalen

Van de 1.238 2,5- tot 4-jarigen uit Tabel 3.1 zitten er 747 in één van de peuterspeelzalen van Spring! Peuterspeelzalen. Dat is 60% van de peuters van de peuterspeelzaalleeftijd. Dat is daarmee ook het algemene bereik van het peuterspeelzaalwerk. Uiteraard ligt het totaal van het algemene bereik van deze leeftijdsgroep hoger, omdat er ook nog peuters in de kinderopvang zitten.

Volgens de gegevens uit paragraaf 3.1.1 zijn er bij de 1.238 peuters van 2,5 tot 4 jaar 928 reguliere peuters. Tabel 3.5 geeft aan, dat er bij Spring! Peuterspeelzalen 567 van deze reguliere peuters worden bereikt. Dat is 61%. In paragraaf 3.1.1 wordt ook melding gemaakt van 200 doelgroepkinderen voor VE. Daarvan worden er dus volgens Tabel 3.5 180 bereikt bij Spring! Peuterspeelzalen. Dat is 90%.

Met andere woorden: Spring! Peuterspeelzalen bereikt ongeveer 60% van de 1.238 peuters. Het bereik van de reguliere en VE-doelgroepeuters ligt op respectievelijk 60% en 90%.

Kinderopvangtoeslag: Volgens gegevens van Spring! Peuterspeelzalen zijn er bij de 747 peuters op elk van de peuterspeelzalen in totaal 448 kinderen met ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Dat is afgerond 60%. Dat betekent, dat afgerond 40% van de ouders wél recht heeft op die toeslag.

3.1.5 Financiële middelen gemeente

Inkomsten

Eigen gemeentelijke middelen

De gemeente financiert sinds jaar en dag het peuterspeelzaalwerk dat door Spring! Peuterspeelzalen wordt georganiseerd en uitgevoerd. De gemeente zet daartoe eigen middelen in uit de gemeentekas.

Middelen van het Rijk

Er zijn drie soorten van middelen die de gemeente van het Rijk ontvangt.

Onderwijsachterstanden / VE. De gemeente krijgt allereerst geld van het Rijk voor de uitvoering van VE, het 'reguliere' geld voor VE en Onderwijsachterstandenbeleid. Het gaat om ruim 715 duizend euro op jaarbasis.

In de Rijksbegroting voor 2016 is een 'ramingsbijstelling' opgenomen van deze middelen in de komende jaren. Deze ramingsbijstellingen gelden voor de gewichtenregeling (gelden voor het onderwijs) en het onderwijsachterstandenbeleid (gelden voor de gemeenten). Het aantal gewichtenleerlingen daalt ten gevolge van de algemene leerlingendaling in het primair onderwijs en vanwege het feit, dat het opleidingsniveau van ouders stijgt. Het geraamde budget voor de gewichtenregeling en voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt diensgevolge verlaagd. Het gaat daarbij om bedragen die voor de gewichtenregeling oplopen van 10 miljoen euro minder in 2016 tot 50 miljoen euro minder in 2020 en dat bedrag is vanaf dat moment structureel. Voor het onderwijsachterstandenbeleid bestaat de

ramingsbijstelling uit een teruggang oplopend van 10 miljoen euro minder per 2017 tot 50 miljoen euro minder in 2020 en ook dat bedrag is daarna structureel¹⁰.

Hoe dat voor de verschillende gemeenten, en dus ook voor Hengelo, uitpakt is nog niet duidelijk. Dat geeft dus nog onzekerheid.

Bestuursafspraken. Daarnaast krijgt de gemeente gelden van het Rijk in het kader van de Bestuursafspraken van de gemeente met het Rijk. Met deze middelen worden de activiteiten gefinancierd die voortvloeien uit die Bestuursafspraken. De extra middelen hadden de afgelopen jaren een totale omvang van 100 miljoen euro, 95 miljoen euro voor de G37 en 5 miljoen euro voor de G86.

Het voorstel is dat er de komende jaren minder geld naar de G37 gaat, buiten de G37 komt er meer geld beschikbaar¹¹. Hoewel het budget in absolute zin afneemt, is er een hoger bedrag per doelgroepkind (kinderen met laagopgeleide ouders volgens de landelijke gewichtenregeling), want de doelgroep neemt in omvang af.

Een en ander betekent, dat het nog niet duidelijk is hoeveel de gemeente Hengelo precies aan middelen krijgt naar aanleiding van de extra inspanningen voor Onderwijsachterstandenbeleid en VE.

Peutermiddelen. In de Rijksbegroting voor 2016 is een derde type middelen voor gemeenten genoemd, de zogenaamde 'peutermiddelen'. Deze middelen zijn bedoeld om voor kinderen van wie de ouders niet voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komen deelname aan peuteropvang mogelijk te maken. Dit zijn middelen die in het kader van de harmonisatie beschikbaar komen. De bedragen lopen op tot 60 miljoen euro vanaf 2020. Maar ook hiervan is nog niet duidelijk hoe de verdeling ervan over alle betrokken gemeenten zal zijn.

Uitgaven

Uitgaven voor peuterspeelzaalwerk Spring!

De uitgaven van de gemeente voor Spring! Peuterspeelzalen in 2015 bedragen 1.646.760 euro.

Hierin zitten de reguliere, VE- en SMI-plekken, alsmede extra middelen voor intern begeleiders en VE-kwaliteit.

Bezuiniging

Het college heeft op 21 april 2015 besloten om vanaf 1 januari 2017 een bezuiniging van 235.000 euro door te voeren door het peuterspeelzaalwerk onder te brengen onder de Wet Kinderopvang.

Resumé

Bij de inkomsten van de gemeente uit het Rijk is er voor de komende jaren op dit moment nog onzekerheid. De specifieke gegevens voor Hengelo de verdeling van de OAB/VE-middelen en voor de verdeling van de middelen voor de Bestuursafspraken zijn nog niet bekend. Ook de inkomsten voor de peutermiddelen zijn nog niet voor de gemeenten gespecificeerd.

Op de uitgaven voor het peuterspeelzaalwerk (of misschien liever: voor de peuteropvang) in de komende jaren wordt in het vijfde hoofdstuk ingegaan. Vaststaat in ieder geval, dat er een bezuiniging van 235.000 euro moet worden ingeboekt.

¹⁰ Ministerie van OCW (2015) *Brief aan Tweede Kamer: Bekostigingssystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, 6 november 2015.

¹¹ Zie voetnoot 11.

3.2 Toekomstige voorschools stelsel door stakeholders

In de zomer van 2015 is gesproken met vertegenwoordigers van de aanbieders van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, basisonderwijs en ouders in de gemeente Hengelo. Ook is er gesproken met de beleidsmedewerkers van de gemeente zelf. Een overzicht van de gesprekspartners en de organisaties die ze vertegenwoordigen, staat in Bijlage 1.

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen, opvattingen, wensen en percepties van de stakeholders. We benadrukken dat het hier gaat om de eigen (subjectieve) waarnemingen die niet altijd hoeven overeen te komen met de feiten of observaties van andere partijen. Bovendien is er vooral gesproken met bestuurders en leidinggevenden. Meer uitvoerende medewerkers op de werkvloer (pedagogisch medewerkers van kinderdagverblijven, coördinatoren en leidsters van peuterspeelzaalwerk, directies en leerkrachten van basisscholen) kunnen anders tegen de onderwerpen aankijken.

Er is voor gekozen om de bevindingen uit de gesprekken integraal en puntig te presenteren, en niet afzonderlijk per stakeholder weer te geven. Als we een balans opmaken van alle percepties en opvattingen die er ten aanzien van (de toekomst van) het voorschoolse stelsel leven, dan komen we tot de volgende kernpunten. Er is geprobeerd recht te doen aan alle percepties en opvattingen. Bij het uitwerken van scenario's wordt geprobeerd om zoveel mogelijk rekening te houden met onderstaande kernpunten van de stakeholders.

Aanbod, toegankelijkheid, spreiding, bereik

- Er is een ruim en toegankelijk aanbod van voorschoolse voorzieningen in de gemeente Hengelo, met een goede spreiding. Overal zit wel wat. Er is dus veel keuzevrijheid voor ouders.
- In de gemeente Hengelo is sprake van non-bereik, doelgroeppeuters die niet naar een voorschoolse voorziening met VE gaan. Bij een deel van die kinderen wordt op die manier te laat een achterstand gesignaleerd. Doelgroeppeuters hebben baat bij het vroegtijdig bestrijden van een risico op onderwijsachterstanden.
- Er is sprake van segregatie tussen type voorschoolse voorziening van ouders en kinderen naar arbeidspositie en doelgroepstatus. In de kinderopvang zitten nagenoeg alleen kinderen van tweewerkenden (ouders die in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag). In het peuterspeelzaalwerk zitten zowel kinderen van tweeverdienende ouders, van niet-werkende ouders als van ouders van de VE-doelgroep. Maar de VE-doelgroep zit vooral in het peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk in Hengelo is toegankelijk voor iedere peuter is, ongeacht inkomenspositie van de ouder(s). Op alle locaties van Spring! Peuterspeelzalen kan een doelgroepkind VE volgen. Dit is niet beperkt tot daarvoor aangewezen locaties in zogenaamde 'achterstandswijken'. Er is slechts één peuterspeelzaal waar vrijwel alle peuters doelgroepkinderen zijn. Dit heeft sterk te maken met de samenstelling van de wijk.

Aanbieders van kinderopvang

- De kinderopvang is een ondernemende, vernieuwende sector, maar wordt niet altijd gedreven door inhoud. Geld speelt soms ook een rol, zeker bij de grotere aanbieders. Grote kinderopvangorganisaties hebben meer expansiedrang dan kleine.
- De aanbieders van kinderopvang staan allemaal een beetje op zichzelf. Men wil zich van elkaar onderscheiden, er is een profileringsdrang. De organisaties houden elkaar in de gaten.
- De economische crisis heeft flink huisgehouden in de kinderopvang. Er is vraaguitval geweest. Er is gereorganiseerd, er zijn faillissementen geweest. Tegelijk zijn er

nieuwe kinderopvangaanbieders bij gekomen. Stabiliteit en continuïteit in de kinderopvang zijn geen gemeengoed. De overheid is in de afgelopen jaren een onbetrouwbare partner geweest met de doorvoering van bezuinigingen. Inmiddels is de crisis achter de rug en breken er betere tijden aan voor de kinderopvangsector. Duidelijk is dat de kinderopvangsector sensitief is voor externe (maatschappelijke) ontwikkelingen.

- Er zijn in Hengelo (te) veel aanbieders (kleine en grote, lokale en bovengemeentelijke organisaties) van kinderopvang, waardoor het voorschoolse veld divers en versnipperd is.
- Bovengemeentelijke kinderopvangorganisaties kunnen minder voeling hebben met de praktijk in Hengelo.

Aanbieder van peuterspeelzaalwerk

- Het peuterspeelzaalwerk biedt een onderscheidend aanbod ten opzichte van kinderdagopvang. De peuterspeelzaal is 'schoolser', 'ontwikkelingsgericht' en 'wijkgericht'. Peuterspeelzaalwerk is beter toegerust op doelgroeppeuters. Het imago van het peuterspeelzaalwerk is goed.
- Peuterspeelzaalwerk heeft kinderopvang wat te bieden, en omgekeerd. De krachten zouden gebundeld kunnen worden. Kinderopvang neigt meer naar opvang en zorg. Kinderopvang ziet kinderen gedurende langere tijd en intensiever dan peuterspeelzaalwerk. Dat biedt juist meer kansen dan in het peuterspeelzaalwerk.
- Ook het peuterspeelzaalwerk is gekrompen, er zijn minder locaties (samenvoeging) dan voorheen. Met het samenvoegen van locaties is vooral een efficiëncyslag gemaakt.
- Het peuterspeelzaalwerk heeft de afgelopen jaren een kwaliteitsslag doorgemaakt. Inspanningen zijn bijvoorbeeld geleverd op taalniveau 3F, ouderbetrokkenheid, doorgaande lijn, hbo'ers op de groep. Handelingsgericht en opbrengstgericht werken zijn ingeburgerd. Dit is mogelijk gemaakt doordat het de beschikking had over VE-middelen.

Verhoudingen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs

- Eén van de schoolbesturen heeft in het verleden een kinderopvangorganisatie van buiten de gemeente Hengelo gevraagd om in scholen peuteropvang te arrangeren; de bestaande kinderopvangaanbieders voelen zich hierdoor gepasseerd.
- Er is een bijeenkomst geweest van kinderopvangorganisaties over inlijving van het peuterspeelzaalwerk. Dit heeft het peuterspeelzaalwerk verbaasd.
- Er wordt hier en daar al samengewerkt tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (bijv. ib'ers-overleg), maar van structurele en programmatische samenwerking is vooralsnog geen sprake. Er wordt samengewerkt tussen peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs, bijvoorbeeld vanuit het ib'ers-overleg. Vanuit Spring! Peuterspeelzalen wordt een ib'er ingezet voor de kinderdagverblijven.
- Kinderopvang werkt samen met basisonderwijs, in IKC-verband. De kinderopvang wil graag (ook) een peuteraanbod binnen de basisscholen verzorgen.
- Het basisonderwijs vertrouwt (nog) niet volledig op de deskundigheid en ervaring van de kinderopvang. De sector opereert in hun ogen nog niet over de hele linie professioneel. Er zijn in de praktijk wel kwaliteitsverschillen tussen kinderopvangorganisaties. De ene organisatie is professioneler dan de andere. Zelf vinden de kinderopvangorganisaties dat het beeld van anderen over de kinderopvang niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid.

- Het peuterspeelzaalwerk heeft een duidelijke voorkeur voor intensivering van de samenwerking met het basisonderwijs boven intensivering van samenwerking met de kinderopvang.
- Het basisonderwijs neemt het peuterspeelzaalwerk (inmiddels) serieus. Met het peuterspeelzaalwerk valt volgens de besturen goed te werken. Het is een stabiele, betrouwbare partner.
- Het realiseren van een doorgaande lijn is lastig, in het besef dat kinderen vanuit voorschoolse voorzieningen uitwaaiëren naar meerdere basisscholen, zelfs buiten IKC's.
- De overdracht van kinderen van voorschoolse voorzieningen naar basisscholen is gestandaardiseerd, en wordt afhankelijk van het kind 'warm' of 'koud' uitgevoerd. Er wordt gebruik gemaakt van een overdrachtsformulier dat naar de ouders gaat, met het advies om dat mee te nemen naar de basisschool ('vrijblijvend karakter'). Het komt (mede daardoor) in de praktijk voor dat informatie over kind en/of gezin niet altijd (of te laat) wordt gedeeld tussen organisaties.
- Het beleidsvoerend vermogen van de schoolbesturen in Hengelo verschilt van elkaar. Het ene bestuur neemt meer '*de lead*' bij ontwikkelingen, het andere is meer volgend.

VE

- De middelen voor VE gaan naar één aanbieder voor peuterspeelzaalwerk, die daarmee een monopoliepositie heeft. Het peuterspeelzaalwerk heeft daarmee de kwaliteit en professionaliteit omhoog weten te brengen. Kinderopvang moet met eigen middelen de kwaliteit uitbouwen. De kinderopvang voelt zich op dit punt achtergesteld en wil ook in aanmerking komen voor VE-middelen.
- De kinderopvang wil graag aan verdergaande kwaliteitsverbetering doen. Daarbij zijn VE-middelen behulpzaam. Kinderopvang wenst gelijkberechtiging waar het gaat om subsidiering van scholing e.d. De kinderopvang wil en denkt zelf al snel VE aan te kunnen bieden, maar andere partijen vinden dat de kinderopvang daar misschien iets te lichtzinnig over denkt. VE is meer dan het uitvoeren van een programma. Het peuterspeelzaalwerk heeft er jaren over gedaan om de kwaliteit te verhogen. VE vraagt een meerjarig en intensief ontwikkeltraject.
- De verdeling van VE-middelen over meerdere aanbieders maakt het lastiger om kwaliteit te borgen, de bestuursafspraken van gemeente met Rijk na te leven. Dit zorgt voor 'verspreiding' van middelen. Inzet van middelen vraagt om een zekere concentratie van de doelgroep.
- Het is wenselijk dat reguliere en VE-peuters door elkaar een goed aanbod krijgen (integratie).
- Basisscholen zijn niet altijd even consequent in het uitvoeren van vroegschoolse educatie als onderdeel van VVE-beleid.

Oriëntatie op toekomst

- Delen van de kinderopvang zijn bereid één of meerdere peuterspeelzalen te over te nemen (inclusief personeel en inboedel), inclusief VE. Ze willen in de toekomst peuteropvang met VE aanbieden.
- Het is volgens (een deel van de) bestaande kinderopvangaanbieders niet wenselijk dat er nog een (grote) aanbieder van peuteropvang zou komen door openbare aanbesteding van (delen van) het peuterspeelzaalwerk. Openbare aanbesteding geeft aanbieders daarentegen wel eerlijke kansen op overname.
- Een enkele kinderopvangaanbieder heeft al het initiatief genomen om reguliere peuteropvang (onder de Wet Kinderopvang) te gaan bieden in een basisschool.

- De kinderopvang is geen voorstander van het gescheiden houden van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang waarbij alle VE-middelen naar het peuterspeelzaalwerk gaan.
- Delen van kinderopvang zien brood in peutergroepen in het basisonderwijs, mits de kinderopvang nauw betrokken wordt. Kinderopvang wil liever niet dat de regie dan bij het basisonderwijs komt te liggen. Ze willen gelijkwaardige partner zijn en inniger samenwerken met het basisonderwijs dan nu het geval is. Door delen van de kinderopvang wordt betwijfeld of het basisonderwijs klaar is voor het verzorgen van een peuteraanbod.
- Scholen hebben profileringsdrang, en zien graag dat de aanbieder van peuteropvang een aanbod weet neer te zetten dat past bij de school. Voor het huidige peuterspeelzaalwerk is dat lastig, want dat is overwegend aanbodgericht, niet vraaggericht. Misschien is de kinderopvang beter in staan een peuteraanbod neer te zetten dat past bij de school.
- Het peuterspeelzaalwerk wil liever niet opgaan in een of meerdere kinderopvangorganisaties. Er is meer vertrouwen in het basisonderwijs. Het peuterspeelzaalwerk denkt dat het basisonderwijs de dynamiek en synergie kan bieden die het nodig heeft om een volgende stap in de kwaliteit en professionalisering te kunnen maken. De manier van werken van peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs ligt ook meer in elkaars verlengde.
- Eén van de schoolbesturen wenst het gehele peuterspeelzaalwerk over te willen nemen.
- Het peuterspeelzaalwerk zou opgeknipt kunnen worden in drie zelfstandige stukken. En daarmee de basisscholen van de drie grote schoolbesturen kunnen bedienen met peuteropvang (met voorschoolse educatie). Scholen willen graag een in pandig peuteraanbod. Daarmee kunnen ze zich 'in de markt' plaatsen.
- Het peuterspeelzaalwerk wil zich hoe dan ook omvormen tot peuteropvang, per 1 juli 2016. De tijd is er rijp voor. Dat is volgens de kinderopvang een begrijpelijke actie. Wel zien zij graag dat de volgende stap wordt dat de peuteropvang (inclusief middelen) vervolgens worden overgeheveld naar de kinderopvangorganisaties in Hengelo.
- Als peuterspeelzaalwerk overgaat in peuteropvang kan zij peuters vanuit de kinderopvang aantrekken. De vraag is of dat wenselijk is.
- Het opheffen van het peuterspeelzaalwerk, waarbij de VE-middelen worden toegekend aan kinderopvangorganisaties, wordt door grote delen van de kinderopvang goed ontvangen. Dit geeft een betere bezetting en goede mogelijkheden op kwaliteitsverbetering, professionalisering van personeel.
- Een open peuteropvangsysteem wordt door zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk gewaardeerd; daarbij kunnen ouders van peuters hun kind bij alle voorschoolse organisaties en voorzieningen in Hengelo aanmelden (keuzevrijheid); vervolgens wordt dan bekeken of de ouders van de peuter al dan niet kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn en/of het al dan niet een VE-doelgroeppeuter betreft; dit bepaalt of de gemeente wel of niet een peuterplaats van twee of vier dagdelen per week (deels) bekostigt.
- Schoolbesturen zien graag dat de Wet op het primair onderwijs wordt verruimd en alle middelen voor peuters hen toekomen, zodat vanuit de scholen een goed peuteraanbod kan worden neergezet. Als de peuters 'toegevoegd' zouden worden aan het basisonderwijs ('vervroegd naar school'), dan vreest de kinderopvang voor haar bestaan.
- Voor ouders moet duidelijk worden gemaakt waarom het voorschoolse stelsel anders moet en wat hiervan de bijdrage is aan kwaliteitsverbetering. Ook vraagt dit proces

om adequate informatievoorziening en communicatie met de werkvloer. Voorkomen moet worden dat een en ander strandt in verkeerde beeldvorming.

IKC

- De brede school die vanuit de gemeente is gepropageerd, heeft nog niet tot volle wasdom kunnen gekomen.
- Het IKC leeft nog niet heel sterk bij alle stakeholders. Schoolbesturen en directeuren van basisscholen laten verschillen zien in uitvoering van 'kartrekkersfunctie'.
- Binnen IKC's wordt op niveau van management en uitvoering samengewerkt. Er zijn verschillen in de mate van samenwerking tussen partners binnen de IKC's.
- Nieuwe aanbieders lijken moeilijk aansluiting te krijgen bij de uitgezette IKC's.
- Het huidige aantal basisscholen is (te) groot. Elke wijk / kern zou in de toekomst een IKC kunnen krijgen. Per wijk / kern zal er maatvoering moeten worden geleverd. Dit zorgt er wel voor dat er minder te kiezen is voor ouders, want nu zijn er meer basisscholen waaruit gekozen kan worden.
- Ouders, maar zij niet alleen, hebben bedenkingen bij de gedachte kinderen van 0 tot 12 jaar naar een en dezelfde voorziening laten gaan in een IKC. Tussentijds naar een ander gebouw gaan, andere 'leefsfeer' ervaren, kan prettig(er) zijn.
- Inpandigheid van voorzieningen zorgt voor betere relaties. Biedt ook betere voorwaarden voor uitwisseling van kennis en ervaring tussen voorschools en schools personeel.
- De enige MFA in Hengelo is een 'soort van blauwdruk' voor de toekomst.
- Kindercentra 2020 zijn een wenkend perspectief, maar daarvoor is 'ontschotting' nodig.
- Delen van de kinderopvang vindt dat hun huisvesting beter is dan die van het basisonderwijs.

Werving en toeleiding

- De procedure van werving en toeleiding van (doelgroep)peuters is overwegend toegesneden op het peuterspeelzaalwerk met VE.
- Een open peuteropvangsysteem vraagt om een andere inrichting van de procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters.
- De samenwerking tussen kinderopvang / peuterspeelzaalwerk met het CJG en consultatiebureau is voor verbetering vatbaar, ook met het oog op het terugdringen van het non-bereik en het vergroten van het VE-doelgroepbereik.
- Aan het versterken van de procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters wordt prioriteit door de gemeente toegekend.

Regievoering door gemeente

- Er wordt regievoering van de gemeente op het harmonisatiedossier gewenst. Maar wel met gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er moeten knopen doorgehakt worden. De bijeenkomst in april 2015 en dit onderzoek en advies over de harmonisatie worden als goede initiatieven gezien. Dat zorgt voor betrokkenheid bij de stakeholders. Een enkeling oppert dat er een convenant moet komen.
- De gemeente formuleert idealiter een visie op de toekomst van het voorschoolse veld en draagt eraan bij dat 'de neuzen dezelfde kant op staan'. Ook zorgt ze voor informatie, facilitering en indien nodig controle. Ook afstemming van diverse processen is geboden. Bij de harmonisatie is een hoog tempo gewenst.
- Coördinatie van de gemeente wordt bemoeilijkt door de vele aanbieders van kinderopvang en de aantallen schoolbesturen (die soms ook buiten de gemeentegrenzen opereren).

- Het is belangrijk dat er zicht is op wat elke partij wil investeren in het bouwen aan een nieuw voerschools stelsel. Er zijn gedeelde maar ook ongedeelde belangen die veranderingen in de weg kunnen staan. Er is aandacht voor randvoorwaarden nodig.
- De overlegstructuren (IKC, overkoepelende stuurgroep, CJG-overleg e.d.) op initiatief van de gemeente verlopen goed en zijn constructief.

CONCEPT

4. Mogelijke scenario's voor de toekomst

In dit hoofdstuk verkennen we een vijftal scenario's voor de toekomstige inrichting van het voorschoolse stelsel in Hengelo. We kijken in het bijzonder naar de positie van het huidige peuterspeelzaalwerk, de doelgroep en de voorschoolse educatie daarbinnen.

Alvorens we inhoudelijke aandacht besteden aan de scenario's, brengen we in paragraaf 4.1 eerst een serie uitgangspunten onder de aandacht. Deze uitgangspunten zijn van kracht voor alle vijf de scenario's. Dit betekent dat deze uitgangspunten binnen elk denkbaar scenario in acht zullen moeten worden genomen. Dit is onafhankelijk van voor welk (gecombineerd) scenario in de gemeente Hengelo in overleg met de stakeholders wordt gekozen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de gemeente wettelijk verantwoordelijk is (en voorlopig blijft) voor de voorschoolse educatie aan doelgroeppeuters. Een andere reden betreft het oplossen van bestaande ongewenste situaties in de nieuwe situatie.

Scenario 1 in paragraaf 4.2 gaat uit van de situatie waarin het bestaande peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot peuteropvang.

Scenario 2 in paragraaf 4.3 gaat over het invlechten van peutergroepen in de Hengelose basisscholen, gelijk het landelijk experiment met de startgroepen (2011 – 2015). Daarbij komt de regie over de peutergroepen bij de schoolbesturen te liggen.

In scenario 3 in paragraaf 4.4 schetsen we een situatie waarin het peuterspeelzaalwerk wordt overgenomen door de kinderopvang.

Scenario 5 in paragraaf 4.5 vertrekt vanuit de situatie dat het peuterspeelzaalwerk in de ban wordt gedaan, en de middelen voor voorschoolse educatie naar de (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties worden overgeheveld. Om de opgebouwde VE-expertise te behouden in Hengelo, wordt een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum ingericht.

Scenario 6 wordt in de slotparagraaf 4.6 uiteengezet en daarbij gaan we uit van de situatie waarin er integrale kindcentra (IKC's) in de gemeente Hengelo komen, die een peuteraanbod arrangeren.

Binnen elk scenario is het belangrijk om uniform VE-beleid te organiseren.

Hieronder volgt een schematisch overzicht van de vijf scenario's.

Tabel 4.1 Toekomstgerichte scenario's voorschoolse voorzieningen in Hengelo

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

De scenario's worden bestudeerd op kansen en belemmeringen, naleving van de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten en mogelijke consequenties voor kinderen, ouders, kwaliteit, personeel en financiën. Alleen de meest belangrijkste aspecten worden genoemd (limitatieve opsomming). Pas in hoofdstuk 5 (Doorrekening van de scenario's) rekenen we de scenario's financieel door: *Is er sprake van meer- of minderkosten voor de gemeente, welk deel van de kosten voor peuters kan overgedragen worden naar het Rijk?*

4.1 Uitgangspunten voor de scenario's

De gemeente Hengelo heeft zowel inhoudelijke als subsidie-uitgangspunten geformuleerd.

De inhoudelijke uitgangspunten zijn:

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

De subsidie-uitgangspunten¹² bij de financiering van peuteropvang zijn:

- 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 VE-peuteropvang
- De subsidie is er voor reguliere peuterplaatsen en VE-peuterplaatsen
- VE-peuteropvang is geïntegreerd binnen reguliere peuteropvang (ter bevordering van integratie van reguliere en VE-peuters)

Bij het bouwen aan de scenario's is rekening gehouden met de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten die door de gemeente zijn geformuleerd. De gemeentelijke uitgangspunten pleiten voor een open peutersysteem. Dit biedt ruimte aan meerdere aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang. Ouders van peuters kunnen zelf de organisatie en locatie kiezen voor een peuteraanbod dat hen geschikt lijkt voor hun kind, mits deze voldoen aan de nog nader op te stellen kwaliteitscriteria door de gemeente.

In het volgende worden deze scenario's uiteengezet. Voor alle scenario's geldt een uniform VE-beleid.

Al deze uitgangspunten verdienen navolging binnen elk scenario¹³.

4.2 Scenario 1: omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang

Korte typering

Dit scenario houdt in dat het huidige peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot peuteropvang (2,5 tot 4 jaar). Daarbij kunnen a) doelgroeppeuters een peuteraanbod krijgen van maximaal vier dagdelen / 11 uren per week (met voorschoolse educatie) en reguliere peuters maximaal twee dagdelen / 5,5 uren per week¹⁴.

¹² De vraag is of hier feitelijk sprake is van het verstrekken van subsidie, of dat er sprake is van het 'inkopen' van diensten bij één of meerdere organisaties.

¹³ Naleving van de gemeentelijke uitgangspunten zal vooral zijn beslag krijgen in de (nog op te stellen) subsidievoorwaarden die de gemeente stelt aan de uitvoering van VE door de aanbieders van peuteropvang (uniform VE-beleid). Een dergelijk VE-beleidskader dicteert de eisen ten aanzien van doelen, kwaliteit, kwantiteit, voorwaarden, coördinatie, subsidie e.d.

¹⁴ In Hengelo is dat nu respectievelijk 5 uren per week voor reguliere peuters en 10 uren per week voor VE-peuters. De MOgroep gaat uit van respectievelijk 5,5 en 11 uren per week bij de organisatie van peuteropvang. Daar zijn ook de kostprijzen per uur op gebaseerd. In hoofdstuk 5 staat meer.

Peuteropvang moet niet verward worden met kinderdagopvang (0 tot 4 jaar). Dat laatste is voorbehouden aan de aanbieders van kinderopvang. Het ligt in dit scenario niet voor de hand dat de organisatie van het peuterspeelzaalwerk op korte termijn (halve) dagopvang voor peuters begint (uitbreiding naar meer dan maximaal vier korte dagdelen / 11 uren per week, langere dagdelen en/of meer dan 40 openingsweken buiten de schooltijden om), of een aanbod voor baby's en dreumesen start (met voeding en slaappleatsen e.d.). Dit houdt tegen dat peuteropvang op korte termijn een directe concurrent wordt van de bestaande kinderdagopvang. Het peuteraanbod is in die zin onderscheidend van dagopvang. Op (middel)lange termijn hoeft niet worden uitgesloten dat het peuteraanbod wordt uitgebreid. De aanbieders van peuteropvang voeren ook het VE-beleid van de gemeente uit (mits ze voldoen aan de gemeentelijke eisen hiervoor). Ook aanbieders van kinderopvang kunnen peuteropvang (regulier en met VE) aanbieden volgens de (nog op te stellen) subsidievoorwaarden, richtlijnen en kwaliteitseisen van de gemeente, om in aanmerking te komen voor basisbekostiging voor reguliere peuters en VE-subsidie voor doelgroeppeuters. Dit impliceert dus een 'open systeem' voor peuters. Daarbij hebben ouders van peuters vrije keuze voor organisatie en locatie.

Een verschil met de huidige situatie is, dat de bekostigingsregels voor de kinderopvang gaan gelden voor de peuteropvang (omgezet peuterspeelzaalwerk). De essentie daarvan is dat werkende ouders¹⁵ recht hebben op een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang (kinderopvangtoeslag), die ze via de Belastingdienst kunnen aanvragen¹⁶. Het Rijk (financiën van overheid, werkgevers en ouders) neemt de kosten voor deze groep over van de gemeente. De gemeente heeft geen bekostigingsverplichting meer jegens deze ouders. Voor ouders met peuters uit de VE-groep die gewoon kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn, heeft de gemeente nog steeds een (gedeeltelijke) bekostigingsverplichting. VE vraagt om een hogere kwaliteit dan reguliere peuteropvang. De maximale Rijksvergoeding die beschikbaar is voor de aanbieders van peuteropvang, is voor het VE-aanbod niet toereikend. De 'plus' zal betaald moeten worden door de gemeente, die houder van het VE-budget is. De gemeente heeft immers ook de wettelijke verplichting om aanbod en kwaliteit van VE te regelen. Ook blijft de gemeente (deels) verantwoordelijk voor de financiering van peuteropvang voor niet-werkende ouders en VE-doelgroepouders. Hiervoor worden ook de extra peutermiddelen ingezet. Niet-werkende ouders blijven via de (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage¹⁷ kosten houden aan de peuteropvang. Hoofdstuk 5 gaat hier dieper op in.

Kansen en belemmeringen

Dit scenario

- loopt in de pas met (komende) wet- en regelgeving op het gebied van harmonisatie van kwaliteit, financiën en toezicht van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

¹⁵ Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming voor ouders in de kosten van de kinderopvang. Voor het gemak wordt in dit rapport gesproken over werkende ouders die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. In werkelijkheid komen er meer groepen voor in aanmerking. Bijvoorbeeld als beide (toeslag)ouders studeren of een inburgeringscursus volgen. Maar ook ouders in twee gescheiden eenoudergezinnen (alleenstaande ouders, dus eenverdieners) die co-ouderschap voeren over hun kinderen hebben recht op een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-kinderopvangtoeslag.html>

¹⁶ Dit verandert waarschijnlijk vanaf 1 januari 2018 in DUO. Nu vragen werkende ouders kinderopvangtoeslag aan bij de Belastingdienst. Daarnaast betalen ze de kosten van het gebruik aan de organisatie. De bedoeling is om dit eenvoudiger te maken. Vanaf 1 januari 2018 hebben deze ouders alleen nog maar te maken met de aanbieder voor het maken van een contract en met uitvoerder. DUO gaat als uitvoerder de overheidsbijdrage direct met de aanbiederende organisaties verrekenen. Ouders hebben alleen nog te maken met DUO en hoeven niet zelf meer de overheidsbijdrage aan te vragen. Een ander verschil is dat ouders geen gegevens meer over het gebruik hoeven door te geven. Dat doet de aanbieder. De nadere uitwerking en formele wetgeving worden de komende tijd uitgewerkt.

¹⁷ Gebaseerd op de ouderbijdragenregeling met landelijke inkomens Tabellen voor de kinderopvangtoeslag van de VNG (jaarlijks aangepast).

- biedt kansen om tot integrale voorschoolse voorziening (2,5 t/m 12 jaar) te komen voor peuters
- biedt mogelijkheden (voor nieuwe aanbieders van buiten of binnen de gemeente Hengelo) om meer aanbieders van (regulier en/of VE-)peuteropvang (buiten Spring! Peuterspeelzalen om) tot de markt toe te laten
- biedt mogelijkheden voor (nieuwe) kinderopvangaanbieders zich toe te leggen op specifiek peuteropvangaanbod met VE (horizontale groepen voor 2,5 tot 4 jaar), wat ook een risico inhoudt (er is bij kinderopvang minder ervaring mee)
- vraagt bij het proces van omvorming van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang om deskundigheid inzet, middelen, menskracht en tijd van Spring! Peuterspeelzalen
- zorgt voor minder gemeentelijke sturing op VE-aanbod en VE-kwaliteit bij (meer) (commerciële) aanbieders van peuteropvang (met verdunning van middelen is het voor aanbieders lastiger om kwaliteit van VE te bieden; dit vraagt eigenlijk om geconcentreerde inzet van middelen)
- vraagt om aanpassing van procedure van werving en toeleiding van (doelgroep)peuters naar een meer open systeem, waarbij doelgroeppeters VE-aanbod naar keuze van de ouders worden geleid)
- leidt mogelijk tot betere spreiding / integratie van VE-doelgroep en reguliere peuters over meerdere organisaties (Spring! Peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties met specifiek VE-peuteraanbod)

Aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten

Dit scenario

- maakt naleving van de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten mogelijk, mits er een duidelijk beleidskader VE wordt gehanteerd en nageleefd
- biedt alleen mogelijkheden voor 100%-bereik als de peuteropvang algemeen toegankelijk is (laagdrempelig, ook in financieel opzicht)

Consequenties voor kinderen

Dit scenario

- heeft geen noemenswaardige gevolgen voor de kinderen, mits het kwaliteitskader van de gemeente voor VE-peuteraanbod (door diverse organisaties) strikt wordt nageleefd
- geeft betere kansen voor doelgroeppeters in gemengde groepen (reguliere en VE-peuters door elkaar)

Consequenties voor ouders

Dit scenario

- zorgt voor een andere (complexere) bekostigingssystematiek voor ouders (inclusief de ouders met VE-doelgroeppeters) in de peuteropvang, afhankelijk van het type ouder

Consequenties voor kwaliteit

Dit scenario

- regelt dat de kwaliteit in peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang meer wordt gelijkgetrokken
- zorgt voor een kwaliteitsimpuls bij kinderopvangorganisaties als ze (ook) VE voor de doelgroeppeters gaan aanbieden
- maakt dat er o.a. subsidievoorwaarden nodig zijn voor borging / controle op kwaliteit van VE-peuteraanbod bij (nieuwe) aanbieder(s)

Consequenties voor personeel

Dit scenario

- geeft betrekkelijk grote baanzekerheid voor personeel in peuterspeelzaalwerk
- brengt het personeel van Spring! Peuterspeelzalen idealiter onder de cao Kinderopvang, terwijl ze nu onder de cao Welzijn vallen (is overigens niet verplicht)

Consequenties voor kosten

Dit scenario

- genereert (structurele) minder kosten voor de gemeente, want een flink deel van de ouders die met hun peuters gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk, heeft bij peuteropvang recht op kinderopvangtoeslag (zie hoofdstuk 5 voor de financiële onderbouwing)
- maakt dat er een andere bestemming mogelijk is voor de vrijgekomen gemeentemiddelen voor het peuterspeelzaalwerk; ze kunnen mogelijk worden gebruikt voor verbreding van het VE-aanbod in kinderdagverblijven en/of kwaliteitsverbeteringen binnen het voorschoolse stelsel (meer hbo'er, coaches in of rond de VE-groep e.d.)
- verandert de (subsidie)relatie van de gemeente met de aanbieder(s) van peuteropvang; is gebaseerd op 'het inkopen van peuterplaatsen / peutergebonden bekostiging' (er wordt alleen voor gerealiseerde bezetting gefinancierd) en niet op basis van een jaarlijkse budgetsubsidie (zoals nu); het gaat hier om de verandering van aanbod- naar vraagfinanciering per peuter)
- zorgt ervoor dat de gemeente ook middelen aan de kinderopvang geeft, mits ze (reguliere en/of VE-)peuteropvang (volgens de inkoopvoorwaarden) aanbiedt
- behandelt aanbieder(s) van peuteropvang als private en niet meer als publieke organisatie(s), wat ook betekent dat ze marktconforme huurprijzen voor locaties moeten betalen
- geeft mogelijk (incidentele) frictie- en transitiekosten voor Spring! Peuterspeelzalen en dus gemeente bij te weinig opgebouwde reserves binnen het peuterspeelzaalwerk

4.3 Scenario 2: invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen

Korte typering

Scenario 2 gaat uit van de situatie dat de 25 basisscholen in de gemeente Hengelo (minimaal) één peutergroep krijgen. Kleine basisscholen kunnen een halve peutergroep krijgen. Grotere basisscholen kunnen er meer krijgen, afhankelijk van het aantal aanwezige peuters. Een halve groep telt maximaal acht peuters, een hele groep heeft maximaal 16 peuters. De peutergroep lijkt op de 30 startgroepen¹⁸ die landelijk operationeel zijn.

Dit scenario brengt het huidige peuteraanbod onder de invloedssfeer van het basisonderwijs. Schoolbesturen 'lijven' het huidige peuteraanbod 'in', bijvoorbeeld als (neven)stichting. Dit kan op verscheidene manieren. Er kan één schoolbestuur worden aangezocht om beheer en aansturing van het peuterspeelzaalwerk te doen. Maar het peuterspeelzaalwerk kan ook worden opgeknipt en onderbracht worden bij meerdere besturen (elke denominatie krijgt zeggenschap om eigen scholen te kunnen bedienen)¹⁹. Aan beide opties zitten voor- en nadelen.

¹⁸ www.startgroepen.nl

¹⁹ In theorie kan het peuteraanbod ook worden verzorgd volgens de uitgangspunten van scenario 3 en 4, waarbij één of meerdere kinderopvangorganisaties peuteropvang (lees: peutergroepen, al dan niet met VE) gaan verzorgen binnen de basisscholen. Dit is een andere uitwerking binnen het hoofdscenario.

Ook in dit scenario is eenduidig VE-beleid gewenst, om de kwaliteit te borgen. Een peutergroep lijkt sterk op een bestaande VE-groep, waarbij ook wordt gewerkt aan de verhoging van het taalniveau van de pedagogisch medewerkers (taalnorm 3F), de versterking van het programma-aanbod via opbrengstgericht werken, doorgaande ontwikkel- en leerlijn met het basisonderwijs, ouderbetrokkenheid (o.a. oudercomponent in VE-programma, en indien nodig taalcursussen, inburgering en/of opvoedondersteuning) en de inzet van een hbo'er als 'begeleider voorschoolse educatie'. Een ander verschil is dat de schoolleider (na training) inhoudelijk de regie voert over de startgroep t/m groep 8. Waar de landelijke startgroep de (doelgroep)peuters vijf (korte) dagdelen per week (12,5 uren) voorschoolse educatie bieden, wordt in scenario 2 vier (korte) dagdelen van 11 uren aangehouden.

Let wel: de peutergroepen worden als peuteropvang (regulier en/of VE) zoals in scenario 1 aangeboden.

Kansen en belemmeringen

Dit scenario

- intensificeert en verdiept de samenwerking en afstemming tussen aanbieders van peuteraanbod en basisonderwijs, op bestuurlijk maar ook op organisatorisch en praktisch niveau
- biedt goede mogelijkheden om een soepele overgang en doorgaande lijn van 2,5 t/m 12 jaar te realiseren
- versnipperd het peuteraanbod over relatief veel basisscholen (meer locaties dan nu)
- maakt dat het neutrale peuteraanbod een signatuur krijgt bij 'invlechting' in het basisonderwijs op openbare, protestants-christelijke, rooms-katholieke of islamitische grondslag
- geeft meer diversiteit in het peuteraanbod, want scholen kiezen in toenemende mate voor profilering (met het risico dat het VE-beleid in verdrukking komt, wat niet wenselijk is)
- behoort bij aansturing vanuit één schoolbestuur te garanderen dat alle scholen van elke denominatie een goed peuteraanbod krijgen (het is de vraag of dit realiseerbaar is en of het niet zo zal gaan, dat de eigen scholen worden voorgetrokken)
- vraagt om expertise en ervaring van het basisonderwijs die nog systematisch opgebouwd moet worden
- vraagt om duidelijke communicatie naar de ouders over redenen en bedoelingen met de peutergroep om negatieve beeldvorming ('peuters te vroeg onderwerpen aan schools leren en toetsen') te voorkomen
- sorteert voor op mogelijk toekomstige ontwikkelingen (a. positionering van gemeenten om een basisvoorziening voor peuters te arrangeren gelijk de belangenorganisaties voorstaan, dan wel b. verruiming van de Wet op het primair onderwijs, waarbij schoolbesturen de verantwoordelijkheid en middelen krijgen voor het verzorgen van een toegankelijk peuteraanbod)

Aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten

Dit scenario

- biedt adequate mogelijkheden om zowel de inhoudelijke als subsidie-uitgangspunten waar te maken, met dien verstande dat er een helder VE-beleidskader moet komen

Consequenties voor kinderen

Dit scenario

- vraagt om aandacht voor het risico dat jonge kinderen (te) vroeg worden onderworpen aan het 'schoolse leren' ('in de schoolbanken zitten en taakjes maken'); dit risico kan klein gehouden worden met een goede communicatiestrategie (richting ouders) en een goed implementatieplan
- zorgt voor 'minder gesleep' voor ouders als ze peuters en kleuters hebben die nu naar verschillende voorzieningen gaan

Consequenties voor ouders

Dit scenario

- negeert ouders die geen voorstander zijn van het onderbrengen van peuters bij het basisonderwijs, vanwege het gevaar van 'vervroegd schools leren' (te grote nadruk op leren in plaats van spelen)
- kan er voor zorgen dat moeilijk bereikbare (zorg mijdende) ouders hun kind eerder aanmelden, omdat het basisonderwijs bij deze groepen ouders mogelijk een goede reputatie en grote status heeft en vertrouwen geniet

Consequenties voor kwaliteit

Dit scenario

- brengt peuters onder de invloedssfeer van het basisonderwijs; de bemoeienis van de directeur met de peutergroep kan gunstig uitpakken voor de kwaliteit
- waarborgt dat er (meer) kennis over het jonge voorschoolse kind komt bij het personeel van het basisonderwijs
- biedt betere condities voor soepele overgang en doorgaande lijn in doelen, aanbod kwaliteit en uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie

Consequenties voor personeel

Dit scenario

- zorgt ervoor dat personeel van de peutergroep integraal onderdeel wordt van het schoolteam (uitwisseling van kennis en ervaringen tussen mbo- en hbo-opgeleid personeel, welke bijdraagt aan verdere professionalisering van al het personeel)

Consequenties voor kosten

Dit scenario

- zorgt voor verlaging van kosten voor de gemeente omdat een deel van de kosten wordt overgeheveld naar het Rijk (kinderopvangtoeslag voor werkende ouders)
- genereert mogelijk (incidentele) proceskosten (centrale planvorming, coördinatie en uitvoering en dergelijke) bij de implementatie van gemeentebrede peutergroepen, die grotendeels voor rekening komen van de gemeente
- maakt dat het basisonderwijs meer kosten maakt door bemoeienis met de integratie en aanwezigheid van het peuteraanbod in de basisschool (coördinatie, overleg, scholing en dergelijke)
- vraagt om aanpassing van huisvesting van deel van de basisscholen

4.4 Scenario 3: overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties

Korte typering

In dit scenario gaan we er vanuit dat het bestaande peuterspeelzaalwerk (huisvesting, inboedel, klanten, personeel e.d.) zo goed als één-op-één wordt overgenomen door de kinderopvang. De zelfstandige organisatie voor het peuterspeelzaalwerk wordt opgeheven.

Dit kan middels openbare (meervoudig onderhandse) aanbesteding, maar is niet verplicht. Er kan voor worden gekozen om al het peuterspeelzaalwerk bij één kinderopvangorganisatie te beleggen, maar het kan ook bij meerdere kinderopvangorganisaties worden belegd. Wellicht is niet elke kinderopvangorganisatie in staat om peuterspeelzaalwerk over te nemen en aan te bieden als peuteropvang (met VE), bijvoorbeeld vanwege de kleinschaligheid, gebrek aan deskundigheid, tijd en middelen of een onzekere financiële situatie.

Er kunnen kinderopvangorganisaties worden aangezocht die al actief zijn in Hengelo, maar in theorie kunnen ook aanbieders van buiten de gemeentegrenzen worden uitgenodigd.

Er zal vooraf kraakhelder moeten worden geformuleerd aan welke kenmerken, eisen en voorwaarden de kinderopvangorganisatie(s) moet(en) voldoen, om het peuterspeelzaalwerk (regulier en VE) over te mogen nemen. Alleen bij kwalitatief goede organisaties zal de gemeente Hengelo (reguliere en VE-)peuterplaatsen willen inkopen. De gemeente heeft immers een wettelijke taak bij VE.

Kansen en belemmeringen

Dit scenario

- vereist dat er bij gunning goed (en selectief) gekeken moet naar het type organisatie dat het bestaande peuteraanbod (regulier en VE) mag overnemen en mag aanbieden als peuteropvang (strengere inkoopvoorwaarden)
- geeft onrust / dynamiek in het werkveld als er nieuwe aanbieders (van buiten) bij komen
- heeft als risico dat de kinderopvangsector onder (externe) invloeden onderhevig is (bezuinigingen van overheid, economische ontwikkelingen e.d.) en daardoor de uitvoering van het uniforme beleid voor peuteropvang met VE in het gedrang kan komen
- leidt als de peuteropvang bij meerdere (nieuwe of bestaande) kinderopvangorganisaties (van binnen of buiten de gemeente) terecht komt er minder sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente mogelijk zijn
- maakt dat een vertrouwde organisatie met een goede reputatie en veel VE-expertise van de radar verdwijnt
- vraagt van de kinderopvang om (meer) expertise op te bouwen over peuteropvang (regulier en VE); dit is tegelijk een route naar hogere kwaliteit in de kinderdagopvang
- vraagt om een duidelijk traject (informatievoorziening, communicatie, begeleiding, ondersteuning e.d.) voor peuterspeelzaalwerk en haar personeel

Aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten

Dit scenario

- geeft mogelijkheden om de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten in praktijk te brengen, onder voorwaarde dat er een uniform VE-kader komt
- heeft als belangrijkste knelpunt dat kwaliteit van VE gebaat is bij geconcentreerde inzet van VE-middelen, terwijl integratie van VE-peuters met reguliere peuters pleit voor gespreide inzet van VE-middelen

Consequenties voor kinderen

Dit scenario

- heeft geen grote gevolgen voor de kinderen, mits de kwaliteit van VE voldoende is geborgd (bij eenduidig VE-kader)
- geeft betere voorwaarden voor integratie van reguliere en VE-peuters

Consequenties voor ouders

Dit scenario

- geeft onwennigheid (aan het begin) bij verandering van organisatie
- maakt dat ouders te maken krijgen met een ander bekostigingsarrangement (afhankelijk van type ouder)

Consequenties voor kwaliteit

Dit scenario

- betekent goede kansen op een kwaliteitsverbetering van de kinderopvang, bij overname van goed opgeleid VE-personeel van peuterspeelzaalwerk
- heeft als risico dat de continuïteit, stabiliteit en kwaliteit van peuteropvang met VE (door externe invloeden) onder druk kan komen te staan

Consequenties voor personeel

Dit scenario

- geeft (grote) onrust onder het huidige personeel van het peuterspeelzaalwerk
- zorgt idealiter (goeddeels) voor overname van al het peuterspeelzaalwerkpersoneel door kinderopvang
- maakt dat het personeel van het peuterspeelzaalwerk van cao verandert (van cao Welzijn naar cao Kinderopvang), nieuwe contracten, werktijden krijgen e.d.
- biedt zicht op ruimere arbeidscontracten voor peuterspeelzaalwerkpersoneel dat ook in dagopvang en/of BSO kan werken (kinderopvang heeft veel ruimere openingstijden)

Consequenties voor kosten

Dit scenario

- zorgt voor minder kosten voor de gemeente (uitgespaarde middelen vragen om een herbesteding)
- verandert de (subsidie)relatie tussen gemeente en aanbieder(s) peuteropvang met VE (gemeente koopt peuterplaatsen in, 'geld volgt kind'-principe, kindfinanciering e.d.)
- brengt mogelijk hoge(re) harmonisatiekosten met zich mee als bestaande peuterspeelzaalwerk wordt opgeknapt en verdeeld over meerdere kinderopvangorganisaties

4.5 Scenario 4: opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE

Korte typering

In dit scenario wordt er vanuit gegaan dat het peuterspeelzaalwerk 'oude stijl' in de ban wordt gedaan. Het is immers ook niet een wettelijke verplichting voor de gemeente Hengelo om een basisvoorziening voor peuters te arrangeren. Wel heeft de gemeente een wettelijke taak in het verzorgen van een goed peuteraanbod met VE voor doelgroeppeuters. Dit kan ook via bestaande of nieuwe kinderopvangorganisaties die daartoe worden uitgenodigd. Dit betekent dat de overheidsmiddelen die de gemeente nu ontvangt voor het aanbieden van VE, op verantwoorde wijze worden verstrekt (via inkoopvoorwaarden) aan één of meerdere aanbieders van kinderopvang. Vervolgens bieden zij peuteropvang met VE aan doelgroeppeuters. Dit vraagt om uniform VE-beleid.

Het is aan de gemeente (als budgethouder van VE) te bepalen aan hoeveel en welke aanbieder(s) ze de opdracht wil geven om de uitvoering van VE in praktijk te brengen. Zaak is om een goed spreidingsniveau te hanteren, zodat (doelgroep)peuters thuis nabij aan een toegankelijk VE-aanbod kunnen blijven deelnemen. Dit pleit er voor om meerdere kinderopvangorganisaties aan te wijzen, want volgens onze informatie is geen enkele kinderopvangorganisatie in alle wijken van Hengelo actief.

Tegelijk is in dit scenario ook belegd dat reguliere peuters (met middelen van de gemeente voor basisbekostiging en de extra peutermiddelen van het Rijk) een aanbod kunnen krijgen via de kinderopvang. Er wordt immers uitgegaan van een 'open peuterstelsel'.

Er is bij het peuterspeelzaalwerk veel VE-expertise opgebouwd door jarenlange investeringen in kwaliteit, professionalisering van management en uitvoerend personeel. Om 'het kind niet met het badwater weg te gooien', bevat dit scenario de inrichting van een expertisecentrum VVE²⁰. Hoewel dit (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE alleen bij scenario 4 wordt genoemd, is het in principe mogelijk om in elk scenario een dergelijke organisatie in te richten.

Hierin worden taken belegd die kwantiteit en kwaliteit van peuteropvang (regulier en VE) waarborgen, vanuit een eenduidig kwaliteitskader. Denk aan professionalisering van personeel, afstemming en samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen met basisonderwijs (kindvriendelijke overdracht, doorgaande lijn), aansluiting van voorschoolse voorzieningen bij de ondersteuningsstructuur van samenwerkingsverband Passend onderwijs, en de afstemming met de gemeentelijk zorgstructuur e.d. Dit expertisecentrum kan ook (meer) invloed uitoefenen op beleid en praktijk van voegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. Verder kan dit de procedure van werving en toeleiding van doelgroepeuters van VE-voorzieningen stroomlijnen en verbeteren. Ook kan dit expertisecentrum een servicepunt voor ouders worden (voorlichting, informatievoorziening), en mogelijk de centrale administratie ter hand nemen van peuteropvang (regulier en VE).

Het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum ontvangt hiervoor een subsidie(beschikking) van de gemeente.

Kansen en belemmeringen

Dit scenario

- wisselt de laagdrempeligheid, het vertrouwde imago, het wijkgebonden karakter van het peuterspeelzaalwerk ('goed product') in voor de (commerciële) kinderopvang
- draagt als risico in zich dat de kinderopvangsector bloot wordt gesteld aan (externe) invloeden (bezuinigingen van overheid, economische ontwikkelingen e.d.), waardoor de continuïteit en stabiliteit van de uitvoering van peuteropvang (regulier en VE) in het gedrang kan komen
- eist dat er duidelijke inkoopvoorwaarden (plus helder VE-beleidskader) worden gesteld aan aanbieders van peuteropvang (regulier en VE)

²⁰ Organisatiestructuur, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, taakstelling, personeel, financiën e.d. van het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum vragen uiteraard om nadere uitwerking. Het samenwerkingsverband Passend onderwijs kan worden gevraagd om aan te haken met expertise om de ondersteuningsstructuur 2 tot 4 jaar te versterken. De gemeente kan besluiten (een deel van) de vrijval van peutermiddelen door omzetting van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang hiervoor in te zetten, maar ook middelen vanuit de andere decentralisaties (Jeugdzorg e.d.) kunnen worden benut om een expertisecentrum neer te zetten waar het hele voorschoolse veld en alle kinderen van 0 tot 4 jaar en hun ouders van kunnen profiteren. In Almere (ENTZA), Deventer en Arnhem bestaan dergelijke voorbeelden.

- zorgt ervoor dat de sturing op kwantiteit en kwaliteit van een peuteraanbod (regulier en VE) voor de gemeente minder sterk wordt (versnippering bij meerdere aanbieders); verloopt indirect via het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE
- heeft als gevaar dat gemeente-overstijgende kinderopvangorganisaties minder betrokkenheid tonen de lokale situatie in Hengelo
- handhaaft de met moeite opgebouwde expertise van peuterspeelzaalwerk en VE door inrichting van (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE (bewaakt moet worden dat de *overhead* van een dergelijke organisatie binnen de perken blijft); vraagt tegelijk om (her)oriëntatie van de gemeentelijke rol bij VE-beleid (op grotere afstand van de voorschoolse voorzieningen en VE-beleid)
- vraagt mogelijk een andere organisatie van kinderopvanggroepen in de kinderopvang: reguliere en VE-peuteropvang is gebaat bij homogene leeftijdsgroepen van 2,5 tot 4 jaar (én doelgroeppeuters en reguliere peuters door elkaar) om kortdurend aan intentionele en brede ontwikkelingsstimulering te doen
- vraagt om aanpassing van procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters naar VE

Aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten

Dit scenario

- geeft goede mogelijkheden om de uitgangspunten (inhoudelijk en subsidie) van de gemeente Hengelo in praktijk te brengen, mits via de inkoopprocedure goede organisaties worden geselecteerd die peuteropvang (regulier en VE) verzorgen
- positioneert een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE tussen gemeente en uitvoerende organisaties ('extra laag') die de naleving van de uitgangspunten in de gaten kan houden (staat dicht op de uitvoering dan de gemeente)

Consequenties voor kinderen

Dit scenario

- zorgt voor goede condities voor het mengen van VE-peuters met reguliere peuters (integratie)

Consequenties voor ouders

Dit scenario

- zorgt ervoor dat de ouders te maken krijgen met een andere bekostigingssystematiek, afhankelijk van het type ouder

Consequenties voor kwaliteit

Dit scenario

- vraagt een flinke kwaliteitsslag van de kinderopvangorganisaties; evenwel met als resultaat dat de kwaliteit van de kinderopvang omhoog gaat
- zorgt mogelijk voor verlies van VE-expertise van personeel dat nu in het peuterspeelzaalwerk werkzaam is
- behoudt overkoepelende VE-expertise in het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE

Consequenties voor personeel

Dit scenario

- zorgt voor onzekerheid onder het personeel van huidige peuterspeelzaalwerk; vraag is of ze kunnen worden overgenomen door kinderopvangaanbieders (of plaats kunnen krijgen in het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE)

- vraagt om professionalisering van (deel van) personeel van kinderopvangorganisaties die VE uitvoeren; dit vraagt ook om herziening van contracten (meer niet-groepsgebonden uren voor voorbereiding e.d.)

Consequenties voor kosten

Dit scenario

- zorgt voor structurele minder kosten (en dus 'vrijval' van middelen) voor de gemeente, maar vraagt wel om gemeentelijke subsidie van het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE
- maakt dat de gemeente een (financiering)relatie krijgt met kinderopvangorganisaties die uitvoering geven aan beleid; via inkopen van product peuteropvang (regulier en VE) dat aan kwaliteitseisen voldoet (kindgebonden financiering, en 'plus'-bedrag voor VE e.d.)
- verdunt de gemeentelijke VE-middelen over meerdere organisaties (waardoor opgebouwde VE-kwaliteit lastiger is te waarborgen)
- brengt mogelijk extra kosten voor kinderopvangorganisaties mee als er nu veel met verticale groepen (0 tot 4 jaar) wordt gewerkt die deels omgebouwd moeten worden naar baby-/dreumesgroepen (0 tot 2,5 jaar) en peutergroepen (2,5 tot 4 jaar)
- genereert ontslagkosten als personeel van peuterspeelzaalwerk niet één-op-één wordt overgenomen door kinderopvangorganisaties en/of (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE

4.6 Scenario 5: invoeren van kindcentra 2020

Korte typering

Scenario 5 is het meest progressieve scenario voor de toekomst, en ligt in de tijd verder weg dan de vorige scenario's. Het bouwen aan IKC's is een langetermijnperspectief, een 'stip aan de horizon'. Nu zijn er net zoveel IKC's als er basisscholen zijn; 25. Het ligt voor de hand om voor de toekomst uit te gaan van minder. Dit betekent dat er scholen, locaties van peuterspeelzalen / peuteropvang, kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang samen zullen moeten gaan, om tot grotere eenheden te komen.

Een IKC kan een voorziening zijn voor kinderen van 2,5 t/m 12 jaar, dan wel voor kinderen van 0 t/m 12 jaar (inclusief) dagopvang voor de allerjongsten (baby's en dreumesen), welke heel andere eisen stellen aan accommodaties. Ook is er buitenschoolse opvang voor 4 t/m 12 jaar aanwezig. Binnen een IKC is het gangbaar een ontwikkel- en leeraanbod te hebben van 7:30 tot 18:30 uur. Ouders en kinderen kunnen naar behoefte gebruik maken van de voorzieningen.

Tussen een IKC en brede school bestaan duidelijke verschillen. Een IKC heeft een gemeenschappelijke educatieve en pedagogische visie, opgenomen in één beleidsplan. Er is één directeur die verantwoordelijk is voor zowel het basisonderwijs, de kinderopvang (dagopvang en buitenschoolse opvang) als het peuterspeelzaalwerk / de peuteropvang / de peutergroep.

Ook voor het IKC geldt dat het aanbod voor peuters op diverse manieren weggezet kan worden. Langs de lijn van scenario 1 (peuteropvang), maar ook langs de weg van scenario 2 (peutergroep), scenario 3 (overname peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties) of scenario 4 (opheffen van peuterspeelzaalwerk en verstrekken van VE-middelen aan kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE). In alle gevallen zijn er duidelijke richtlijnen, kwaliteitseisen, subsidievoorwaarden e.d. nodig om reguliere peuteropvang van goede kwaliteit en uniform VE-beleid te garanderen in de praktijk.

Kansen en belemmeringen

Dit scenario

- kent geen wettelijke of beleidsmatige druk vanuit de centrale overheid, maar rust op eigen initiatieven van lokale partijen
- heeft in de uitvoering nog wettelijke en juridische belemmeringen (bijv. gezamenlijke inzet van personeel vanuit verschillende cao's, diverse regels vanuit meerdere toezichtkaders, beperkingen om als meerdere scholen één IKC te beginnen²¹)
- vraagt omerschikking van het Hengelose veld van organisaties kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs
- geeft minder versnippering van kleine en grote organisaties en locaties (fusie, clustering en schaalvergroting)
- dwingt besturen en organisaties van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs om tot vergaande inhoudelijke samenwerking en afstemming te komen
- negeert de behoefte van kleine kinderopvangorganisaties (éénpitters) om liever geen onderdeel uit te maken van groter geheel
- vermindert de keuzevrijheid van ouders, want er is minder te kiezen
- vraagt om een meerjarig gemeentelijk huisvestingsplan voor de toekomst
- vraagt van de gemeente een sterk faciliterende, regisserende en stimulerende rol

Aansluiting bij inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten

Dit scenario

- geeft goede mogelijkheden om de gemeentelijke inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten na te streven, mits het nog op te stellen VE-beleidskader wordt nageleefd

Consequenties voor kinderen

Dit scenario

- zorgt ervoor dat kinderen een langere periode van hun leven in één in hetzelfde gebouw zitten (maximaal 12 jaar)
- regelt dat kinderen soepeler transitities / overgangen ervaren tussen diverse soorten voorzieningen (voorschools, schools, tussenschools en buitenschools aanbod)

Consequenties voor ouders

Dit scenario

- regelt dat er minder 'gesleep' met kinderen is (kinderen in verschillende leeftijdsfasen uit één gezin kunnen gelijktijdig naar één grotere clustervoorziening)
- biedt één duidelijk aanspreekpunt (de directeur van het IKC) voor ouders

Consequenties voor kwaliteit

Dit scenario

- biedt goede garanties voor structurele samenwerking en afstemming (doorgaande lijn) tussen diverse aanbieders van diverse kindvoorzieningen
- geeft een coherent aanbod voor kinderen in verschillende leeftijden, stroomlijnt de overgangen
- zorgt dat de invloedssfeer van het basisonderwijs (hbo werk- en denkcultuur, intentioneel aanbod, geplande leerervaringen, resultaatgerichtheid e.d.) op andere voorzieningen groter wordt

²¹ Zie voor details: Regiegroep Kindcentra 2020 (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*. Hoofddorp: GDS Cross Media Group.

Consequenties voor personeel

Dit scenario

- geeft carrièreperspectieven voor personeel (functiedifferentiatie, meerdere functieniveaus binnen een IKC)

Consequenties voor kosten

Dit scenario

- laat de financiële gevolgen ten opzichte van het huidige kostenniveau voor het peuterspeelzaalwerk goeddeels afhangen van de wijze waarop het peuteraanbod wordt bekostigd (één van de voorgaande scenario's)
- vraagt om (substantiële) investeringen in IKC's vanuit een meerjarig gemeentelijk huisvestingsplan

CONCEPT

5. Doorrekening van de scenario's

De vijf toekomstgerichte scenario's die in hoofdstuk 4 zijn beschreven, hebben elk verschillende financiële consequenties voor het beleid ten aanzien van het huidige peuterspeelzaalwerk van de gemeente Hengelo. Daar wordt in dit hoofdstuk aandacht aan geschonken. Dit hoofdstuk beperkt zich dus tot de verandering van de gemeentelijke kosten voor peuters ten opzichte van het huidige kostenniveau. Het gaat niet in op de kosten die bijvoorbeeld de nieuwbouw van kindcentra 2020 met zich meebrengt. Maar ook de precieze kosten van het inrichten en het op de benen houden van een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE blijven buiten schot. Ook gaat het niet in op de precieze kosten voor organisaties en groepen en/of individuele ouders.

Dit zijn nogmaals de scenario's:

Tabel 5.1 Toekomstgerichte scenario's voorschoolse voorzieningen in Hengelo

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

We benadrukken dat het hier gaat om 'het grote plaatje', een ruwe schatting van de financiën in de nieuwe situatie op het niveau van de gemeente Hengelo.

Zoals al in hoofdstuk 1 gezegd is er financiële onzekerheid na 1 januari 2016. In verschillende fases komt er waarschijnlijk meer geld beschikbaar voor gemeenten om toegankelijke peuteropvang te organiseren. Althans dat zijn de voornemens. Tegelijkertijd lopen de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid (en dus voorschoolse educatie) hoogstwaarschijnlijk terug. Het is lastig om daar als gemeente rekening mee te houden in de keuze voor het scenario.

5.1 Achtergrondinformatie bij omzetting peuterspeelzaalwerk in peuteropvang

Voordat we inzicht bieden in de doorrekening van de scenario's, maken we enkele opmerkingen. Deze opmerkingen zijn van invloed op de kosten en baten die de scenario's met zich meebrengen. De geschetste scenario's veronderstellen dat al het peuterspeelzaalwerk (regulier en VE) in huidige vorm op een andere manier wordt georganiseerd en voortgezet. Ze veronderstellen omvorming naar peuteropvang. Daarbij horen de volgende opmerkingen.

1) Er is een groep ouders met peuters in het huidige peuterspeelzaalwerk in de gemeente Hengelo, die recht heeft op kinderopvangtoeslag. Een ander deel van de ouders heeft geen recht op tegemoetkoming in de kinderopvangkosten. De aantallen zijn in paragraaf 3.1 weergegeven. De gemeente krijgt vanaf 1 januari 2016 extra financiële middelen van het Rijk om een regulier peuteraanbod (twee dagdelen per week) voor niet-toeslagouders te financieren. We gaan er vanuit dat de gemeente Hengelo dit ook gaat realiseren.

2) Gemeenten die het peuterspeelzaalwerk hebben omgevormd naar peuteropvang – waardoor tweeverdieners ook voor dit aanbod een beroep kunnen doen op de kinderopvangtoeslagregeling – hanteren verschillende uitvoeringsvarianten en subsidieregelingen die aansluiten op de lokale situatie. De gemeentelijke subsidievarianten zijn in drie hoofdcategorieën in te delen²²:

a. Exploitatiefinanciering peuteropvang: de gemeente subsidieert de tekorten van de kosten van het aanbod peuteropvang na aftrek van de ouderbijdragen van zowel gezinnen die gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslagregeling als van de gezinnen die daar geen aanspraak op kunnen maken;

b. Vraagfinanciering peuteropvang zonder plus: de gemeente levert uitsluitend een subsidiebijdrage om voor gezinnen zonder toeslagaanspraak het gebruik van peuteropvang toegankelijk te maken;

c. Vraagfinanciering peuteropvang mét plus: de gemeente levert ook een subsidiebijdrage voor het gebruik van peuteropvang door gezinnen met toeslagaanspraak om de ouderbijdrage te dempen en de toegankelijkheid te stimuleren.

Een andere voorkomende subsidievariant voor VE-doelgroepen, die aanspraak maken op kinderopvangtoeslag, is dat deze gezinnen voor de eerste twee dagdelen een beroep moeten doen op de kinderopvangtoeslagregeling én daarnaast een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage betalen voor het derde en vierde dagdeel. In dit model staat de gemeente dus garant voor de basisbekostiging van het derde en vierde dagdeel, omdat het de VE-doelgroep betreft en gemeenten niet wil dat deze ouders een (hoge) financiële drempel ervaren.

In dit hoofdstuk gaan we uit van variant c.

Het is uiteindelijk aan de gemeente Hengelo, om in samenspraak met de uitvoerders van peuteropvang, te bepalen welke vorm van financiering wordt gekozen voor welke groep ouders (er zijn vier typen, zie hieronder). Omwille van de doorrekening rekenen we met gangbare kostprijzen van reguliere en VE-peuteropvang van de MOgroep. Ook doen we enkele aannames.

Als we met alles rekening houden, komen we tot de volgende kostprijzen in tabel 5.2. Deze bedragen kunnen richtinggevend zijn bij de vergoeding van de gemeente aan de aanbieders voor de peuteropvang. De gemeente Hengelo kan andere (lagere én hogere) tarieven hanteren bij de bekostiging van de peuteropvang, daar is ze vrij in. Het is maar net wat de gemeente 'er voor over heeft'.

Tabel 5.2 Kostprijzen kindplaatsen voor reguliere en VE-peuteropvang²³

	Aanbod (2 dd/pw)
Kostprijs per uur reguliere peuteropvang	€ 8,28
Kostprijs per uur VE-peuteropvang	€ 10,11

N.B.: Het betreft hier *all in* bedragen. Dus: loonkosten (gemiddeld zo'n 70% van alle kosten) van al het uitvoerend en coördinerend personeel, inclusief directie, bij- en nascholing, vervangings- en verletkosten bij ziekte, uitvoering van VVE-programma, voorbereidings- en tutortijd, organisatie van ouderactiviteiten, huisvesting (water, licht, gas, inventaris,

²² Buitenhek Management & Consult (2014). *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014*.

Feitenonderzoek ter voorbereiding op "een betere basis voor peuters". Utrecht: Buitenhek Management & Consult.

²³ MOgroep/Sardes (2014). *Laat peuters spelen! De waarde van peuterspeelgroepen*. Utrecht: MOgroep.

schoonmaak), *overhead*. Er wordt in de bedragen uitgegaan van een bezetting van rond de 90%.

N.B.! Het is niet de bedoeling om bovengenoemde kostprijzen per uur zonder meer over te nemen. Deze zijn namelijk gebaseerd op landelijke gemiddelden. Het is noodzakelijk om deze te toetsen aan de lokale situatie in de gemeente Hengelo en indien nodig bij te stellen. Met de aanbieders moet gekeken worden of het voor hen mogelijk is om voor deze kostprijs het vernieuwde peuterspeelzaalwerk ('peuteropvang') aan te bieden.

Zoals gezegd zijn er vier verschillende oudergroepen. Te weten:

a. Ouders met recht op kinderopvangtoeslag, zonder doelgroepkind (gemeente heeft geen betalingsverplichting):

Deze ouders betalen de vraagprijs per uur die is vastgesteld op gemiddeld 8,28 euro voor reguliere peuteropvang. Dit is een bruto bedrag. Na teruggave van belastingen is dit feitelijk een (veel) lager netto bedrag voor de betalende ouders, afhankelijk van inkomsten en aantal kinderen in kinderopvang²⁴. Voor de berekening gaan we uit van een gebruik van twee dagdelen per week.

b. Ouders met recht op kinderopvangtoeslag, met doelgroepkind (gemeente heeft alleen betalingsverplichting voor VE):

Deze ouders betalen voor de eerste twee dagdelen VE bruto 10,11 euro per uur voor peuteropvang met VE. Hoe lager het inkomen, des te groter de tegemoetkoming van het Rijk in de kinderopvangkosten. Voor het derde en vierde dagdeel VE wordt géén (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage gevraagd. Het betreft hier immers de kwetsbare VE-groep. Anders krijgt deze groep te maken met twee 'betalingssystemen'. Dat vergroot voor hen de kosten én de bureaucratie. De overige kosten voor het derde en vierde dagdeel worden volledig gedragen door de gemeente, stellen we voor.

c. Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag, zonder doelgroepkind (gemeente betaalt van de extra middelen van SZW deels twee dagdelen per week):

Voor deze groep financiert de gemeente deels de basis van twee dagdelen per week. Tegelijk betalen deze ouders voor twee korte dagdelen peuteropvang per week gemiddeld 450 euro per jaar, ofwel 45 euro voor 10 betalingsmaanden. Lagere inkomensgroepen betalen veel minder dan hogere inkomensgroepen. De precieze (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage per ouder wordt vastgesteld aan de hand van de *VNG Adviestabel ouderbijdrage peuterwerk 2015* (jaarlijks verschijnt een nieuwe tabel), waarbinnen 7 inkomensgroepen worden gehanteerd die voor het 1^e en 2^e kind e.v. een uurbedrag betalen.

Als deze ouders meer dan twee korte dagdelen peuteropvang willen afnemen, dan betalen ze 'het volle pond', dat wil zeggen 8,28 euro per uur per uur. Ze hebben geen recht op tegemoetkoming in de kosten. Aangenomen wordt dat géén van de ouders meer dan twee dagdelen per week afneemt.

²⁴ Per inkomensklasse (er zijn meer dan 70 inkomensklassen) is bekend welk percentage van de kinderopvangkosten het Rijk vergoedt, zie: *Kinderopvang toeslagn tabel 2015*. Bij een modaal inkomen van rond de 35 duizend euro vergoedt de Rijksoverheid ruim 75% van de kosten (voor het eerste kind), maar bij tweemaal modaal is dat nog maar zo'n 50%. Voor de hoogste inkomensgroepen boven de 100 duizend geeft de Rijksoverheid nog maar 18% terug van de door de ouders gemaakte kinderopvangkosten (voor het eerste kind).

d. Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag, met doelgroepkind (gemeente betaalt in principe de basiskosten van alle vier dagdelen per week VE, met aanvullend een kleine inkomensafhankelijke ouderbijdrage):

Deze ouders betalen voor vier korte dagdelen per week gemiddeld 250 euro per jaar, ofwel 25 euro bij 10 betalingsmaanden. Ook hier geldt dat de eigen bijdrage afhankelijk is van het inkomen.

3) Er wordt steeds uitgegaan van een standaard (kort) dagdeel van 2;45 uur (2 uur en drie kwartier), waarbij er bijvoorbeeld drie uur in de ochtend en 2,5 uur in de middag peuteropvang wordt aangeboden. Vier dagdelen per week komen dan neer op 11 uren voor VE-doelgroepeuters.

Twee dagdelen voor reguliere peuters komt neer op 5,5 uren per week. Vier dagdelen per week komt neer op 11 uren voor VE-doelgroepkinderen. Dit sluit redelijk goed aan bij de bestaande openingstijden van het peuterspeelzaalwerk in Hengelo²⁵ en past bij de rekenmodellen van de MOgroep. Op deze manier ontstaat er geen concurrentie met de bestaande dagopvang die wordt aangeboden door kinderopvangorganisaties.

4) Bij de verdere uitwerking van de toekomstplannen voor het peuterspeelzaalwerk in Hengelo moet rekening worden gehouden met mogelijke marktverstoring. Door te kiezen voor vraagfinanciering en harmonisatie van de ouderbijdragen, kan marktverstoring worden voorkomen. Er ontstaat het gewenste 'level-playing-field' (gelijke en transparante regels / richtlijnen voor alle marktpartijen).

Naast het feit dat geen gemeentelijke subsidie meer beschikbaar wordt gesteld voor ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag, is het ook wenselijk om alleen nog te betalen voor peuterplaatsen die daadwerkelijk worden afgenomen. Het subsidiëren van 'lege stoelen' kan namelijk tot marktverstoring leiden, want in de kinderdagopvang wordt ook geen geld ontvangen voor lege stoeltjes. Het voordeel van vraagfinanciering is dat het voor meer aanbieders van peuteropvang mogelijk is om een beroep te doen op de beschikbare subsidie. Andere kinderopvangorganisaties kunnen dus peuters plaatsen, ook als de ouders niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag. Dit draagt bij aan non-segregatie (integratie van doelgroep en niet-doelgroep).

5) Het is goed om apart op te merken dat de peuteropvang inkomsten genereert vanuit de (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage van ouders die geen recht hebben op de kinderopvangtoeslag. Onder hen bevinden zich ook ouders wier kinderen onder de doelgroep van VE vallen.

6) Gemiddeld is de vraagprijs voor reguliere en VE-peuteropvang per uur dus respectievelijk 8,28 euro en 10,11 euro, zoals eerder vastgesteld. De overheid vergoedt tot een maximum van 6,84 euro per uur per 1 januari 2015²⁶. Dit varieert per jaar en is de afgelopen jaren alleen maar meer geworden.

Ouders betalen dus extra voor gebruik van deze peuteropvang. Peuteropvang is duurder dan dagopvang²⁷. Oorzaken:

²⁵ Feitelijk betreft twee dagdelen per week 5 uren vier dagdelen per week 10 uren per week. Omdat de MOgroep uitgaat van respectievelijk 5,5 en 11 uren per week (omdat dit landelijk het meest vaak voorkomt) zijn hier ook de kostprijzen per uur op gebaseerd. Er zijn geen kostprijzen bekend in de situatie dat er met kortere dagdelen wordt gewerkt.

²⁶ Zie de volgende website: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prime/toeslagen/kinderopvang-toeslag/kinderopvangtoeslag_2015/maximumuurtarief

²⁷ MOgroep (2013). *Kengetallen bedrijfsvoering 2011 en Expertmodellen bedrijfsvoering voor 2013 voor het peuterspeelzaalwerk en de peuteropvang*. Utrecht: MOgroep.

- Het aanbod betreft minder uren per jaar. Daardoor kunnen vaste kosten (bijv. *overhead*) over minder uren verdeeld worden.
- Personeel komt bij omvorming van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang veelal uit de (duurdere) cao Welzijn en heeft relatief veel ervaringsjaren opgebouwd (het personeel in het peuterspeelzaalwerk is gemiddeld beschouwd wat ouder dan het personeel in de dagopvang), waardoor het relatief hoog wordt ingeschaald in de cao Kinderopvang.
- Meer taakuren voor pedagogisch medewerkers, omdat de dagdelen kort zijn en daardoor een deel van de extra werkzaamheden deels buiten de openingstijden uitgevoerd moeten worden.
- De kwaliteit is hoger dan die in reguliere opvang (scholing personeel, gebruik kindvolgsysteem, opbrengstgericht werken e.d.).

Omdat de kostprijs hoger is, kan en wordt er vaak ook een hogere vraagprijs van ouders gevraagd. Dit kan ertoe leiden dat die ouders vervolgens de overstap maken naar de kinderdagopvang, waar de uursprijs lager ligt. Consequentie is evenwel dat ouders dan op één of meerdere dagdelen of langere dagdelen zullen moeten afnemen, want het aanbod van het huidige peuterspeelzaalwerk / de nieuwe peuteropvang kan vaak niet één-op-één worden afgenomen in de dagopvang zoals die nu vaak is geregeld. Alleen bij zeer flexibele vormen van kinderopvang kan dat wel.

De gemeente doet er verstandig aan de kosten voor deze ouders niet op de genoemde 8,28 euro of 10,11 euro per uur te stellen, maar af te toppen op de 6,84 euro die de overheid maximaal vergoedt aan ouders. Dit betekent dat de gemeente respectievelijk 1,44 euro en 3,27 euro per uur extra moet vergoeden voor het gebruik van peuteropvang voor ouders die recht hebben op een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten. Dit drijft de kosten voor de gemeente Hengelo (fors) op.

7) In de kostprijsberekening van uursprijzen wordt vaak uitgegaan van een 'maatschappelijke' huurprijs die peuterspeelzalen over het algemeen betalen aan gemeenten voor de huur van groepsaccommodaties. De kostprijs kan toenemen als de gemeente een 'marktconforme' huurprijs gaat vragen voor de peuteropvang, zoals dat in de kinderopvang gebruikelijk is. Dit maakt de kosten voor peuteropvang hoger. De kosten voor de gemeente nemen evenredig af.

5.2 Doorrekening scenario 1: omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang

In deze situatie wordt al het bestaande peuterspeelzaalwerk van Spring! Peuterspeelzalen in de gemeente Hengelo omgevormd tot peuteropvang. We nemen aan dat ouders één peuter in de peuteropvang hebben. Het aantal peuters staat dan gelijk aan het aantal ouders.

Voor het gemak rekenen we met de 747 peuters die momenteel in Hengelo naar het huidige peuterspeelzaalwerk gaan (zie paragraaf 3.1 voor de details). Er zijn 180 VE-doelgroeppeuters. Er zijn dan 567 reguliere peuters.

We nemen aan dat 40% van de ouders²⁸ van reguliere peuters recht hebben op een tegemoetkoming in de kosten voor peuteropvang, dit zijn 227 ouders. 60% komt niet in aanmerking, wat neerkomt op 340 ouders. Binnen de groep van 180 VE-doelgroepeuters nemen we eveneens aan dat 40% van de ouders (ofwel 72) recht heeft op kinderopvangtoeslag, 60% (ofwel 108) heeft dat niet.

We hanteren hierbij de kostprijzen voor reguliere en VE-peuteropvang van respectievelijk 8,28 euro en 10,11 per uur (zie tabel 5.2).

We gaan ervan uit dat alle peuters (reguliere peuters en VE-peuters) gemixt worden, zowel voor de eerste twee dagdelen (maximum voor reguliere peuters) als voor het derde en vierde dagdeel. Doelgroepeuters zitten dan met de eerste twee dagdelen gemengd met andere reguliere peuters dan tijdens het derde en vierde dagdeel. Dit is wettelijk toegestaan, als het maar om 'vaste' stamgroepen gaat.

Nogmaals: het gaat hier en bij de andere tabellen om 'het grote plaatje', een ruwe schatting van de gemeentelijke financiën in de nieuwe situatie. Per locatie kunnen kosten en baten (dus exploitatie) uiteenlopen, afhankelijk van onder meer het precieze aantal ouders dat recht heeft op kinderopvangtoeslag.

Tabel 5.3 Overzicht kosten en baten van peuteropvang in gemeente Hengelo (hele euro's)

Bekostigings-taak gemeente	Aantal peuters	Aantal uren per week (40 weken)	Kost-prijs per uur	Aantal uren per jaar	Kosten	Inkomsten peuterop-vang	Kosten gemeente
a. Ouders <u>met recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	227	5,5	€ 8,28	220	€ 413.503	€ 341.590 *	€ 71.913
b. Ouders <u>met recht</u> op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroepkind	72	11	€ 10,11	440	€ 320.285	€ 108.346**	€ 211.939
c. Ouders <u>zonder recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	340	5,5	€ 8,28	220	€ 619.344	€ 153.000***	€ 466.344
d. Ouders <u>zonder recht</u> op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroep-kind	108	11	€ 10,11	440	€ 480.427	€ 27.000****	€ 453.427
Totaal	747				€ 1.833.559	€ 629.936	€ 1.203.623

* Gebaseerd op de gemiddelde vraagprijs van 6,84 per uur. De rest wordt door de gemeente betaald.

** Deze ouders betalen voor twee van de vier dagdelen VE. Zij vragen bij de Belastingdienst wel kinderopvangtoeslag aan voor vier dagdelen per week, en krijgen dus een (flink) deel van de gemaakte kosten terug (tot een maximum van 6,84 euro per uur). De rest wordt gecompenseerd door de gemeente.

²⁸ Deze percentages zijn in overleg met Spring! Peuterspeelzalen vastgesteld. Zij vragen niet systematisch aan ouders of ze wel of niet beiden werken / studeren en dus in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Het betreft dus indicaties. In vergelijking met het landelijk gemiddelde (rond de 50-60%) lijkt het percentage tweewerkende ouders aan de voorzichtige kant.

- *** Er wordt gerekend met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage van gemiddeld 450 euro per jaar voor twee korte dagdelen van 5,5 uur per week. Dit komt neer op 45 euro per betalingsmaand (10 maanden). Dit is niet kostendekkend. Maar de gemeente krijgt extra peutermiddelen van het Rijk om deze groep te bedienen.
- **** We rekenen met een gemiddelde inkomensafhankelijke ouderbijdrage van 250 euro per jaar per VE-plaats (vier korte dagdelen van 11 uur per week) voor doelgroepouders. De gemeente betaalt bij uit de Rijksmiddelen VE.

Er is voor gekozen dat de gemeente Hengelo voor ouders, die recht hebben op kinderopvangtoeslag (oudertypen a. en b.) een maximale uursprijs van 6,84 euro (tot dit bedrag vergoedt de landelijke overheid op 1 januari 2015²⁹) door te rekenen. De rest wordt door de gemeente bijbetaald aan de aanbieders van peuteropvang.

De geschatte kosten voor de gemeente Hengelo, waarbij het bestaande peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden als peuteropvang en waarbij alleen doelgroeppeuters recht hebben op vier dagdelen per week VE en reguliere peuters twee dagdelen per week, bedragen ruim 1,2 miljoen euro. Dit is minder dan het bedrag dat de gemeente nu uitgeeft aan het regulier en VE-peuterspeelzaalwerk. Dit betekent een kostenbesparing.

De gemeente behoudt in dit scenario dus betrekkelijk hoge kosten voor de doelgroeppeuters die VE nodig hebben, maar heeft ook kosten voor ouders die niet kinderopvangtoeslag-gerechtigd zijn. Daarvoor krijgt de gemeente echter per 1 januari 2016 extra middelen van het Rijk (realiseren toegankelijke peuteropvang).

Wat van grote invloed is voor de kosten van de gemeente, is het percentage ouders in peuterspeelzaalwerk dat daadwerkelijk in aanmerking komt voor de kinderopvangtoeslagregeling. Dit kan aan de te hoge of te lage kant liggen. Als een hoger percentage dan 40% van de ouders kinderopvangtoeslaggerechtigd is (daar is hier mee gerekend), dan houdt de gemeente geld in kas. Een ander punt: de vergoeding aan de aanbieders van peuteropvang. Het landelijk (gemiddelde) bedrag van respectievelijk 8,28 euro (reguliere peuteropvang) en 10,11 euro (VE-peuteropvang) per uur waarmee is gerekend, is wellicht aan de hoge (of juist lage) kant. Verlaging betekent meteen minder kosten voor de gemeente. Verhoging betekent onherroepelijk meer kosten.

Algemeen wordt opgemerkt dat er een vrijval van middelen lijkt te ontstaan voor de gemeente Hengelo, wanneer gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangtoeslagregeling als gevolg van de omzetting van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang. De ingecalculeerde bezuiniging van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk lijkt te kunnen worden gerealiseerd met scenario 1.

²⁹ Eronder kan niet, want dat leidt tot marktverstoring en oneigenlijke concurrentie (een goed product tegen een te lage vraagprijs bij een deel van het voorschoolse veld door bemoeienis van de gemeente). Verlaging van de vraagprijs per uur betekent minder inkomsten voor aanbieders van peuteropvang en dus hogere kosten voor de gemeente, het zijn 'communicerende vaten'. Jaarlijks wordt het te vergoeden maximum bedrag voor een uur kinderopvang bijgesteld door het Rijk. Voor 2016 is de maximumprijs 6,89 euro.

5.3 Doorrekening scenario 2: invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen

Zoals gezegd is een groot verschil met het vorige scenario, dat het aanbod in de peutergroep intensiever is voor de doelgroeppeuters. VE-peuters krijgen vijf in plaats van vier dagdelen per week VE, wat neerkomt op 12,5 uren per week. Hiervoor is steeds gerekend met 11 uren per week, omdat dit het 'standaardaanbod' is voor doelgroeppeuters. Extra aanbod drijft de kosten op voor de gemeente.

Reguliere peuters krijgen gewoon twee dagdelen per week peuteropvang. Zowel reguliere als VE-peuters krijgen een aanbod in gemengde groepen van gelijke kwaliteit.

Scenario 2a: huidig gebruik peuterspeelzaalwerk omgezet in peutergroep

Hieronder volgt de doorrekening van de peutergroepen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangtoeslagregeling voor werkende ouders. We gaan er vanuit dat de reguliere peuters 5,5 uren per week deelnemen aan de peutergroep (twee dagdelen per week), maar dat de VE-doelgroeppeuters 12,5 uren per week (vijf dagdelen per week) krijgen.

Hieronder betreft het de aantallen peuters die nu gebruik maken van peuterspeelzaalwerk; wat zijn de kosten als die naar de peutergroepen in het basisonderwijs gaan?

Tabel 5.4a Overzicht kosten en baten van peutergroep met Rijksbekostiging in gemeente Hengelo (hele euro's)

Bekostigings-taak gemeente	Aantal peuters	Aantal uren per week (40 weken)	Kost-prijs per uur	Aantal uren per jaar	Kosten	Inkomsten peuterop-vang	Kosten gemeente
a. Ouders <u>met recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	227	5,5	€ 8,28	220	€ 413.503	€ 341.590*	€ 71.913
b. Ouders <u>met recht</u> op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroepkind	72	12,5	€ 10,11	500	€ 363.960	€ 108.346**	€ 255.614
c. Ouders <u>zonder recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	340	5,5	€ 8,28	220	€ 619.344	€ 153.000***	€ 466.344
d. Ouders <u>zonder recht</u> op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroep-kind	108	12,5	€ 10,11	500	€ 545.940	€ 27.000****	€ 518.940
Totaal	747				€ 1.942.747	€ 629.936	€ 1.312.811

* Gebaseerd op de gemiddelde vraagprijs van 6,84 euro per uur. De rest wordt door de gemeente betaald.

** Deze ouders betalen maar voor de eerste twee van de vijf dagdelen VE van 6,84 euro per uur (5,5 uren per week). De ouders vragen bij de Belastingdienst wel kinderopvangtoeslag aan voor vijf dagdelen per week, en krijgen dus een (flink) deel van de gemaakte kosten terug (tot een maximum van 6,84 euro per uur). Het resterende bedrag komt voor rekening van de gemeente.

*** Er wordt gerekend met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage van gemiddeld 450 euro per jaar voor twee korte dagdelen van 5,5 uur per week. Dit komt neer op 45 euro per maand. De gemeente wendt voor het overige de extra peutermiddelen aan.

**** We rekenen met een gemiddelde inkomensafhankelijke ouderbijdrage van 250 euro per jaar per VE-plaats (vijf korte dagdelen van 12,5 uur per week) voor doelgroepouders. De Rijksmiddelen OAB/VE worden benut voor deelfinanciering.

Tabel 5.4a maakt duidelijk dat de bekostiging van de peutergroepen in de gemeente Hengelo (bijna 2 miljoen euro), uitgaande van de huidige deelnamecijfers, voor een derde (afgerond 630 duizend euro) voor rekening van het Rijk (en ouders) kunnen worden gebracht. Tweederde (circa 1,3 miljoen euro) van de financiën komt voor rekening van de gemeente.

De ingeboekte bezuiniging van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk kan worden gerealiseerd.

Scenario 2b: 100%-gebruik van peutergroepen

In dit scenario gaan we na wat de kosten zijn als *alle* peuters in Hengelo gebruik maken van de peutergroepen in het basisonderwijs (100%-bereik). Reguliere peuters gaan twee dagdelen per week, VE-peuters vijf dagdelen per week. We gaan in onderstaande tabel uit van 1.238 peuters in Hengelo, van wie 1.038 reguliere peuters en 200 VE-peuters. Ook hier is de verdeling 40% (wel kinderopvangtoeslaggerechtigd) versus 60% (niet kinderopvangtoeslaggerechtigd).

Tabel 5.4b Overzicht kosten en baten van peutergroep met Rijksbekostiging in gemeente Hengelo (hele euro's)

Bekostigings-taak gemeente	Aantal peuters	Aantal uren per week (40 weken)	Kost-prijs per uur	Aantal uren per jaar	Kosten	Inkomsten peuterop-vang	Kosten gemeente
a. Ouders <u>met</u> recht op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	415	5,5	€ 8,28	220	€ 755.964	€ 624.492*	€ 131.472
b. Ouders <u>met</u> recht op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroepkind	80	12,5	€ 10,11	500	€ 404.400	€ 120.384**	€ 284.016
c. Ouders <u>zonder</u> recht op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	623	5,5	€ 8,28	220	€ 1.134.857	€ 280.350***	€ 854.507
d. Ouders <u>zonder</u> recht op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroep-kind	120	12,5	€ 10,11	500	€ 606.600	€ 30.000****	€ 576.600
Totaal	1.238				€ 2.901.821	€ 1.055.226	€ 1.846.595

* Gebaseerd op de gemiddelde vraagprijs van 6,84 euro per uur. De rest wordt door de gemeente betaald.

** Deze ouders betalen maar voor de eerste twee van de vijf dagdelen VE van 6,84 euro per uur (5,5 uren per week). De ouders vragen bij de Belastingdienst wel kinderopvangtoeslag aan voor vijf dagdelen per week, en krijgen dus een (flink) deel van de gemaakte kosten terug (tot een maximum van 6,84 euro per uur). De rest van de financiering wordt gecompenseerd door de gemeente.

- *** Er wordt gerekend met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage van gemiddeld 450 euro per jaar voor twee korte dagdelen van 5,5 uur per week. Dit komt neer op 45 euro per maand. De gemeente benut de extra peutermiddelen voor deelfinanciering.
- **** We rekenen met een gemiddelde inkomensafhankelijke ouderbijdrage van 250 euro per jaar per VE-plaats (vijf korte dagdelen van 12,5 uur per week) voor doelgroepouders. De gemeente zet de Rijksmiddelen VE in voor de rest van de bekostiging.

Het stelsel van peutergroepen in het basisonderwijs voor alle Hengelose peuters kost bij elkaar een slordige 3 miljoen euro. Rijk en ouders betalen alles bij elkaar zo'n 1 miljoen euro. De rest (ruim 1,8 miljoen euro) komt voor rekening van de gemeente. Zij wenden hiervoor het Gemeentefonds, de Rijksmiddelen VE en de extra peutermiddelen aan.

Al met al is dit een ambitieus scenario, met hoge(re) kosten voor de gemeente. Vooral de kosten voor de peuters van de ouders die niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslageregeling (oudertypen c. en d.) zijn betrekkelijk hoog. Let wel: dit zijn de *maximale* kosten: er wordt uitgegaan van de situatie dat *alle* peuters in Hengelo naar de geïntegreerde peutergroepen in het basisonderwijs gaan. In werkelijkheid zal dat niet het geval zijn.

De ingecalculerde bezuiniging van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk ligt in dit scenario ver(der) weg.

5.4 Doorrekening scenario 3: overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties

Er wordt hier geen nieuwe doorrekening gemaakt. De kosten zijn grotendeels gelijk aan die bij scenario 1, waarbij het bestaande peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden als peuteropvang (regulier en VE). De middelen komen nu echter de kinderopvangaanbieders toe en niet de omgevormde peuterspeelzaalorganisatie.

Wel is het zo dat er aandacht geboden is voor de volgende zaken, die mede van invloed zijn op de (incidentele en structurele) kosten voor de aanbieder(s) van (reguliere en VE-)peuteropvang:

- de harmonisatiekosten (de kosten van planvorming, proces, gelijkstelling kwaliteit, informatievoorziening, omzetting klantensysteem, nieuwe plaatsingscontracten ouders, inrichten helpdesk voor ouders, externe inhuur e.d.) zijn wellicht hoger als meerdere kinderopvangorganisaties delen van het peuterspeelzaalwerk inkapselen en omvormen tot (reguliere en VE-)peuteropvang; dit maakt dat dezelfde handelingen door meerdere kinderopvangorganisaties tegelijk worden uitgevoerd
- het overnemen van het personeel van het peuterspeelzaalwerk en het personeel onder de cao Kinderopvang brengen, het afsluiten van nieuwe arbeidsvoorwaarden (primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van cao Welzijn zijn ietwat ruimhariger dan die in cao Kinderopvang) kan extra kosten met zich meebrengen voor kinderopvangorganisaties

5.5 Doorrekening scenario 4: opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE

Ook dit scenario heeft in aanleg geen andere bekostigingsgrondslag dan de hiervoor gepresenteerde scenario's. Wat wel aandacht vraagt, zijn de (extra) kosten van het inrichten en draaiende houden van een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE, bovenop de inkoopkosten van reguliere en VE-peuterplaatsen. Het is belangrijk de taakstelling van het

expertisecentrum helder te stellen, en ook de verhouding tot de gemeente en de uitvoerende organisaties te expliciteren. De gemeente is opdrachtgever en financier van het expertisecentrum. De taakstelling van het expertisecentrum ligt in het verlengde van het zorg dragen voor het naleven van de inhoudelijke uitgangspunten, zoals door de gemeente geformuleerd. Het is voor de hand liggend om de VE-expertise van Spring! Peuterspeelzalen binnen het expertisecentrum te behouden en zo mogelijk verder uit te bouwen.

Om een kostenindicatie te geven bij een taakstelling op VE-gebied alleen: het lijkt redelijk dat de kosten van het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE niet meer dan 10 tot 20% van de totale gemeentelijke kosten voor peuteropvang (regulier en VE) mogen bedragen (ter illustratie: bij 1,5 miljoen euro gaat het dan om een bedrag van 150 tot 300 duizend euro op jaarbasis).

Het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE kan beschouwd worden als een vorm van *overhead*. De kosten zitten met name in het personeel (coördinatie en uitvoerend), dat vaak zo'n 70% van alle kosten van organisaties uitmaakt. Gedacht kan worden aan een expertisecentrum met zo'n 3 tot 6 fte, waarbij een coördinator zo'n 0,2 fte (1 dag in de week) krijgt toebedeeld. De kern wordt gevormd door een groep van inhoudelijke medewerkers (bijv. VVE-coaches, kwaliteitsmedewerkers, voorschoolse ib'ers op (minimaal) hbo-niveau) die vooral een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van VVE, de professionalisering van het personeel, de versterking van de interne zorgstructuur van voorschoolse voorzieningen en de verbinding met de ondersteuningsstructuur van samenwerkingsverband Passend onderwijs en met de gemeentelijke zorgstructuur. Bij een bredere taakstelling (Passend onderwijs, Jeugdwet e.d.) behoort meer deskundigheid, ruimere inzet van personeel, en dus meer gemeentelijke middelen uit meer budgetten dan alleen het OAB- / VE-budget.

Hiervoor is gebleken dat de gemeente middelen kan uitsparen met het omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang. Er kan worden besloten om (een deel van) deze middelen in te zetten voor het installeren van het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum, zonder daarbij de ingeboekte besparing van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk uit het oog te verliezen.

Tegelijk maakt het installeren van een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE de rol van de gemeente kleiner. Er zijn wellicht minder beleidsmakers-uren vanuit de gemeente nodig. Dat levert een kostenbesparing op voor de gemeente.

5.6 Doorrekening scenario 5: invoeren van kindcentra 2020

We zien hier het IKC vooral als de context waarbinnen peuteropvang (scenario 1) of peutergroep (scenario 2) wordt aangeboden. De uitvoeringskosten van een peuteraanbod (regulier en VE) binnen scenario 5 zijn daarmee gelijk aan die van scenario 1 en 2 (afhankelijk van de keuze die voor het toekomstige scenario van het peuterspeelzaalwerk wordt gemaakt). Die berekeningen zijn hiervoor al gepresenteerd. Het doorrekenen van IKC's ten opzichte van 25 basisscholen valt buiten het bestek van dit onderzoek en advies.

6. Advies over voorkeursscenario

In dit slothoofdstuk zetten we de scenario's vergelijkenderwijs naast elkaar (paragraaf 6.1). In paragraaf 6.2 presenteren we een voorkeursscenario, waarbij we alle voorgaande informatie en landelijke ontwikkelingen in ogenschouw nemen. Tot slot is een globaal implementatieplan voor de gemeente toegevoegd (paragraaf 6.3).

6.1 Scenariovergelijking

In de voorgaande hoofdstukken 4 en 5 hebben we de volgende scenario's verkend. Bij het ontwerpen van de scenario's is rekening gehouden met de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten die door de gemeente zijn geformuleerd. De gemeentelijke uitgangspunten pleiten voor een zogeheten 'open peutersysteem'. Dit houdt in dat er ruimte wordt geboden aan meerdere aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang, waarbij ouders van peuters zelf de organisatie en locatie kunnen kiezen voor passende peuteropvang, mits deze aanbieders voldoen aan de nog nader op te stellen kwaliteitscriteria door de gemeente.

Tabel 6.1 Toekomstgerichte scenario's voorschoolse voorzieningen in Hengelo

Scenario	Beknopte omschrijving
Scenario 1	Omvormen van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang
Scenario 2	Invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen onder regie van de schoolbesturen (a. huidig gebruik en b. 100%-bereik)
Scenario 3	Overname van peuterspeelzaalwerk door kinderopvangorganisaties
Scenario 4	Opheffen van peuterspeelzaalwerk en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kinderopvangorganisaties; inrichten stedelijk expertisecentrum VVE
Scenario 5	Invoeren van kindcentra 2020

De hiervoor gepresenteerde scenario's worden op hoofdlijnen met elkaar vergeleken op diverse criteria. Voor details verwijzen we naar hoofdstuk 4 waar voor elk van de de scenario's de gevolgen en voor- en nadelen zijn beschreven. Er is aandacht geschonken aan de kansen en belemmeringen, de realisatie van de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten en de gevolgen voor de kinderen, kwaliteit, ouders, personeel en financiën. Hoofdstuk 5 biedt globaal inzicht in de financiële gevolgen voor de gemeente.

Voor de scenariovergelijking in dit hoofdstuk worden organisatie, aanbod, kwaliteit en financiering van het huidige peuterspeelzaalwerk als referentiepunt genomen.

Dit zijn de criteria waarop de scenario's globaal worden vergeleken:

Draagvlak: in hoeverre is er bij de diverse partijen draagvlak voor de wenselijkheid van dit scenario?

Algemene toegankelijkheid: in welke mate is het peuteraanbod binnen dit scenario toegankelijk voor de (doelgroep)peuters?

Personele gevolgen: in welke mate geeft dit scenario consequenties voor het personeel van het huidige peuterspeelzaalwerk?

Uitvoerbaarheid: in hoeverre is dit scenario praktisch uitvoerbaar?

Financiële haalbaarheid: in welke mate is dit scenario te bekostigen door de gemeente?

Toekomstbestendigheid: in hoeverre past dit in de ingezette harmonisatielijn van de centrale overheid?

We kennen vijf 'waarden' toe in de vergelijking (oplopend van negatief tot positief): --, -, - /+, +, ++.

Tabel 6.1 Vergelijking van de scenario's

Criterium	Scenario 1: omvormen van psw naar pov,	Scenario 2: invoeren van peutergroepen 2,5- tot 4-jarigen in bao onder regie van schoolbesturen (2a. huidig gebruik en 2b. 100%-bereik)	Scenario 3: overname van psw door kov	Scenario 4: opheffen van psw en middelen VE naar (bestaande / nieuwe) kov; inrichten stedelijk ec VVE	Scenario 5: invoeren van kindcentra 2020
Draagvlak	++	+	-/+	-/+	++
Algemene toegankelijkheid	+	+	+	+	++
Personele gevolgen	+	+	-/+	-/+	+
Uitvoerbaarheid	++	+	-/+	+	+
Financiële haalbaarheid	++	+	+	+	+
Toekomstbestendig- heid	++	++	+	+	++

Vooraf merken we op dat in alle scenario's de kwantiteit en kwaliteit van VE (inhoudelijk en subsidie-uitgangspunten) geregeld zal moeten worden met (nog op te stellen) subsidievoorwaarden, richtlijnen en eisen van de gemeente. Daardoor ontstaat uniform VE-beleid. Ditzelfde geldt voor de reguliere peutergroepen. Alleen de organisaties die aantoonbaar aan dit uniforme VE-beleid en/of reguliere peuterbeleid kunnen voldoen, komen in aanmerking voor basisbekostiging voor reguliere peuters en/of VE-subsidie voor doelgroeppeuters.

Op basis van de afzonderlijke gesprekken met de stakeholders en de gezamenlijke bijeenkomst voor de stakeholders op het gemeentehuis, komen we tot de conclusie dat er steeds meer consensus is over de toekomstige inrichting van het voorschoolse stelsel en de aansluiting hiervan op het schoolse stelsel.

Het blijkt dat scenario 5 voor vele stakeholders in Hengelo de 'stip aan de horizon' is. Langzaam maar zeker wil men in Hengelo overgaan op IKC's. Omdat daarmee de overgang en doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse beter kan worden geregeld. Voor de weg er naartoe zullen in de tijd eerst beslissingen moeten worden genomen en acties moeten worden uitgevoerd in het kader van de harmonisatie van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VE. Liefst in lijn met de IKC-vorming op de wat langere termijn.

Vanuit harmonisatie-oogpunt bekeken lijken op kortere termijn scenario 1, 2a (uitgaande van het huidige peuterspeelzaalbereik), 3 en 4 het meest kansrijk, mede omdat ze financieel houdbaar zijn voor de gemeente Hengelo. Scenario 2b, dat uitgaat van 100%-bereik van alle peuters in Hengelo, lijkt moeilijk(er) te realiseren. Mede omdat de financiële dekking lastig(er) is.

In alle scenario's vindt door de omvorming van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang een gemeentelijke kostenbesparing plaats. Tweewerkende ouders gaan dan gebruikmaken van de kinderopvangtoeslagregeling, waardoor er financiële ruimte bij de gemeente komt. Kosten

die nu voor rekening komen van de gemeente, komen dan voor rekening van het Rijk. Daarbij komt dat de gemeente vanaf 1 januari 2016 extra peutermiddelen krijgt voor het bekostigen van peuteropvang voor ouders die nu buiten de kinderopvangtoeslag vallen, althans, dat is het kabinetsvoornemen.

Het is echter lastig anticiperen op de terugloop in de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid / voorschoolse educatie, die naar verwachting in 2017 gefaseerd wordt doorgevoerd.

Niettemin: omzetting van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang maakt de ingecalculerde kostenbesparing van 235.000 euro op het peuterspeelzaalwerk haalbaar. Tegelijk vraagt dit om een herbesteding van vrijgekomen middelen. Er ontstaat wellicht financiële ruimte voor kwaliteitsverbetering en -borging van het peuteraanbod, bijvoorbeeld via het inrichten van een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE met minimaal een taakstelling op het gebied van kwantiteit en kwaliteit van VVE in een geharmoniseerd stelsel (scenario 4).

Alle vijf de scenario's lopen synchroon aan het overheidsstreven om één voorschoolse voorziening te maken van peuterspeelzaalwerk, kinderdagopvang en VE. Het klassieke peuterspeelzaalwerk met aanbodfinanciering door de gemeente (plus ouderbijdrage) wordt opgeheven. Er komt vraagfinanciering ('kindgebonden financiering' ofwel 'geld volgt peuter') voor in de plaats. Dit vraagt om een andere bekostigingsgrondslag, om een andere (subsidie)relatie van gemeente en aanbieders van peuteropvang (regulier en VE). Tevens wordt 'de markt voor peuteropvang opengegoid'. In het geharmoniseerde stelsel kunnen meerdere aanbieders reguliere en VE-peuteropvang aanbieden. Dit vergroot de keuzevrijheid van ouders: ze mogen voor hun peuters zelf de organisatie en locatie kiezen, mits uiteraard wordt voldaan aan de uitgangspunten en kwaliteitscriteria van de gemeente.

Zoals gezegd, scenario 5 is het gedroomde beeld van vrijwel het hele veld. Er is ook draagvlak bij (nagenoeg) alle partijen voor scenario 1 en 2. Ook bij de kinderopvang, mits zij in de gelegenheid worden gesteld om een peuteraanbod (regulier en VE) volgens de richtlijnen, kwaliteitseisen en subsidievoorwaarden van de gemeente te verzorgen. Op die wijze wordt een 'open peutersysteem'³⁰ gecreëerd, waarbij het niet meer vanzelfsprekend is dat (doelgroep)peuters vanuit JGZ 'geplaatst' worden in peuterspeelzalen. Daardoor zijn er betere condities voor spreiding van de doelgroeppeters en integratie van reguliere en VE-peuters. Dit biedt ook (meer) kansen voor de kinderopvang om te werken aan kwaliteitsverhoging met VE-middelen van de gemeente.

Wel vraagt dit om duidelijke inkoopvoorwaarden, richtlijnen en subsidiebedragen voor borging van kwantiteit en kwaliteit van reguliere en VE-peuteropvang op gemeentelijk niveau. Uniform VE-beleid dus, met eenduidige financiering voor alle aanbieders. Het is een complex vraagstuk om hoogwaardige peuteropvang met VE te waarborgen in situaties waar het VE-budget niet geconcentreerd kan worden ingezet (zoals nu in het peuterspeelzaalwerk waar doelgroeppeters bij elkaar zitten), maar dat dit met een 'plus' van de gemeente op het uurtarief mogelijk moet worden gemaakt. Dit betekent een verdunning van middelen over meerdere organisaties en gevaren voor het waarborgen van kwaliteit van VE over de hele linie. Dit is een beleidsvraagstuk waar niet 1-2-3 een sluitend antwoord op bestaat.

Aanbieders van kinderopvang zien de meerwaarde van peutergroepen in de basisschool (scenario 2) wanneer aanbieders van peuteropvang eerlijke kansen krijgen bij de organisatie

³⁰ Ouders hebben vrije keuze voor organisatie en locatie, mits er wordt voldaan aan de eisen van de gemeente Hengelo.

van de peutergroep binnen het basisonderwijs. De kinderopvang wil intensiever samenwerken en afstemmen met het basisonderwijs, waarbij de regie over de peutergroepen bij het basisonderwijs komt te liggen. Dit vraagt van het basisonderwijs evenwel meer expertise van het jonge kind.

Ook de aanbieder van peuterspeelzaalwerk en de schoolbesturen in Hengelo zien goede kansen om de bestuurlijke, organisatorische en inhoudelijke samenwerking en afstemming verder te intensiveren, zodat er een kwalitatief goed aanbod van 2,5 t/m 12 jaar ontstaat op de basisscholen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via een nevenstichting voor peuteropvang binnen het basisonderwijs. Vraag hierbij is wel of alle schoolbesturen daartoe in staat zijn, onder meer vanwege verschillen in beleidsvoerend vermogen en ondernemerschap. Als één schoolbestuur alle reguliere en VE-peuteropvang zou gaan organiseren in (of rond) de basisscholen, moet er op worden gelet dat alle scholen (van diverse denominaties) gelijk worden behandeld. De eigen scholen mogen niet in een bevoorrechte positie worden gebracht.

Het peuterspeelzaalwerk voelt weinig voor overname door de kinderopvang, zoals voorgesteld in scenario 3. Ook het opheffen van het peuterspeelzaalwerk ziet de peuterspeelzaalorganisatie niet zitten. Het peuterspeelzaalwerk kiest het liefst haar eigen toekomst voor wat betreft het behoud van kwaliteit van deskundigheid en expertise, wat in scenario 1 en 2 voor hen is gewaarborgd. Dit geeft voor het personeel waarschijnlijk ook meer rust. De kinderopvangorganisaties zien daarnaast scenario 3 (en 4) als redelijk goed uitvoerbaar. Overname van het peuterspeelzaalwerk door kinderopvang heeft als voordeel voor de kinderopvangorganisaties dat ze eenvoudiger de kwaliteit omhoog (op VE-niveau) kunnen brengen. In de scenario's 1 en 2 zal de kinderopvang dat deels op eigen kracht moeten doen, of met ondersteuning vanuit het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE (uit scenario 4).

Als de mogelijkheid zich voordoet, willen kinderopvangorganisaties het peuterspeelzaalwerk wel inlijven en reguliere en VE-peuteropvang arrangeren. De vraag is of (alle) kinderopvang in Hengelo daartoe ook daadwerkelijk in staat is. Vooral het verzorgen van VE-peuteropvang vraagt om een forse kwaliteitsslag (bijv. aanvullende eisen wat betreft VVE-scholing, taalnorm 3F voor spreken en lezen, opbrengstgericht werken, kindvolgsysteem, kwaliteitszorg, ouderbetrokkenheid overdracht) die niet van vandaag op morgen is gerealiseerd. Het huidige peuterspeelzaalwerk heeft daartoe een meerjarig professionaliseringstraject moeten doorlopen. De vraag is ook hoe en met welke eigen middelen de kinderopvangorganisaties hun kwaliteitsniveau kunnen en willen opkrikken. Mogelijk komt de kinderopvang uiteindelijk wel in aanmerking voor gemeentelijke middelen voor reguliere peuteropvang, maar zullen de VE-middelen toegekend blijven worden aan de organisatie die daar de meeste ervaring in heeft opgebouwd.

Het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE kan een goede dienst bewijzen aan de organisatie en uitvoering van het beleid van VVE (voor- én vroegschoolse educatie) in de praktijk, vooral richting de kinderopvangorganisaties die peuteropvang met VE willen gaan verzorgen. De taakstelling kan breder worden getrokken. Niet alleen de kwantiteit en kwaliteit van VVE, maar ook de samenwerking en afstemming in de sfeer van Passend onderwijs en Jeugdzorg kan hierbinnen worden belegd, uitgebreid en geborgd. De interne ondersteuningsstructuren van peuteropvang kunnen worden versterkt en beter worden aangesloten op de ondersteuningsstructuur van het samenwerkingsverband Passend onderwijs en de zorgstructuur van de gemeente in het kader van jeugdhulpverlening. Dit vraagt om multidisciplinaire deskundigheid binnen het expertisecentrum. De gemeente komt dan op wat meer afstand van de uitvoerende organisaties te staan.

Overigens: een dergelijk (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum kan in meerdere of alle toekomstgerichte scenario's zijn beslag krijgen. In scenario 4 lijkt dat echter het meest prangend wegens het opheffen van de organisatie voor het peuterspeelzaalwerk. Het veld ziet in de volle breedte meerwaarde in een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE (met een bredere taakstelling dan VVE alleen).

Ook de algemene toegankelijkheid voor (doelgroep)peuters kan in meerdere scenario's worden gewaarborgd, zeker als de gemeente financieel wil bijdrage aan een deel van de (doelgroep)peuters die buiten de landelijke kinderopvangtoeslagregeling vallen. Per 1 januari 2016 krijgt de gemeente daar ook (gefaseerd in de tijd) middelen voor. Afhankelijk van de arbeidssituatie van de ouders kan worden bepaald of en welk deel van de kosten door de ouders en de gemeente worden betaald.

Qua praktische uitvoering is er veel werk te verrichten, vooral voor het bestaande peuterspeelzaalwerk. Het huidige aanbod zal hoe dan ook omgezet moeten worden in peuteropvang (regulier en VE). Het hangt van het scenario af wat er precies moet gebeuren en door wie dat uitgevoerd moet worden. Bij scenario 1 en 2 verandert de subsidierelatie van het peuterspeelzaalwerk met de gemeente en de aanbieders (het aantal) van (reguliere en VE-)peuteropvang veranderen. Er worden peuterplaatsen ingekocht, op basis van afgesproken kostprijzen per uur peuteropvang (regulier en VE). Er wordt overgegaan op een vorm van kindgebonden financiering, die een geheel nieuwe klantenadministratie vraagt. Het personeel van Spring! Peuterspeelzalen kan worden ondergebracht bij de cao Kinderopvang, maar dat is niet verplicht.

De kinderopvang zal peuteropvang (regulier en VE) moeten kunnen aanbieden, als ze in aanmerking wil komen voor middelen (peutermiddelen en VE-middelen) van de gemeente. Dit vraagt om duidelijke inkoopvoorwaarden en een eenduidig VE-kader; alleen dan is er een stevig fundament voor de naleving van de inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten die de gemeente heeft opgesteld.

Een groot deel van de kinderopvang heeft waarschijnlijk nog geen aparte peuteropvang (omdat ze bijvoorbeeld werken met verticale groepen van 0 tot 4 jaar), dus dat vraagt organisatorische inspanningen.

Bij scenario 2 wordt er idealiter in of rondom elke basisschool een (halve) peutergroep gestationeerd. Dit brengt uiteraard een uitvoeringslast met zich mee. En vraagt ook meer inhoudelijke expertise van het jonge kind in het basisonderwijs dan nu aanwezig is.

Bij scenario 3 en 4 wordt de kinderopvang uitvoerder van de peuteropvang (regulier en VE).

Ook dat trekt een zware wissel op de organisaties (overname personeel, inboedel, klantenbestanden e.d.).

Het inrichten van een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE als 'kwaliteitsorgaan' brengt ook de nodige uitvoeringslast met zich mee. Voordeel hiervan is dat er op indirecte wijze invloed kan worden uitgeoefend op de uitvoering en borging van VVE. Dit is zeker van belang als er nieuwe spelers (kinderopvangorganisaties) zijn die geen tot nauwelijks ervaring hebben met het verzorgen van (vooral VE-)peuteropvang. De verwachting is dat als het IKC meer vorm krijgt een deel van de kwaliteitssturing intern binnen het IKC vorm kan krijgen.

6.2 Voorkeursscenario

Alles afwegende komen we uit op een gefaseerde en gecombineerde scenario-ontwikkeling.

Fase 1

In ons voorstel zal allereerst het bestaande peuterspeelzaalwerk in Hengelo zichzelf in de eerste helft van 2016 moeten omvormen tot peuteropvang onder de Wet Kinderopvang (scenario 1), zodat Spring! Peuterspeelzalen per 1 augustus 2016 peuteropvang heeft. Daarmee kan ook de ingecalculerde bezuiniging op het peuterspeelzaalwerk tijdig worden gerealiseerd.

Tegelijk wordt vanaf begin 2016 een (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE ontworpen en ingericht (onderdeel van scenario 4), dat er mede zorg voor kan dragen dat er vanaf 1 januari 2017 in principe met een (gedeeltelijk) open peutersysteem kan worden gewerkt. Dit systeem biedt ruimte voor meerdere aanbieders van reguliere peuteropvang. Ouders van peuters mogen zelf de organisatie en locatie kiezen. De arbeidspositie van de ouders en de doelgroepstatus van het kind bepalen hoe de financiering van de peuter er uit komt te zien, welk deel van het Rijk, de gemeente en de ouders komt.

Fase 2

Tegelijkertijd maken de kinderopvangorganisaties (die dat willen en kunnen) zich langzaam maar zeker in 2016 en 2017 gereed voor het aanbieden van reguliere peuteropvang en VE-peuteropvang per 1 augustus 2017, conform het beleid peuteropvang (inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten) van de gemeente. Het (tijdelijk) stedelijk expertisecentrum VVE kan daarbij de kinderopvangorganisaties in begeleiden en ondersteunen. De procedure van werving en toeleiding van doelgroeppeuters naar VE-peuteropvang wordt anders ingericht, want mogelijk komen er meer aanbieders van peuteropvang met VE.

In dezelfde tijdsperiode wordt verkend hoe en waar de samenwerking en afstemming tussen de peuteropvang en het basisonderwijs verder kan worden geïntensiveerd. Dit vraagt om een situationele benadering. Daar waar peuters al in of nabij de basisschool zitten, ligt het voor de hand om de bestaande relatie uit te bouwen en te borgen en de regie over de peutergroepen bij het basisonderwijs te beleggen. Dit alles is een opmaat naar verdergaande IKC-vorming.

Fase 3

Een logische volgende stap (na omzetting van peuterspeelzaalwerk in peuteropvang en invoering van een open markt met meerdere aanbieders van reguliere en VE-peuteropvang), is bekijken hoe de reguliere en VE-peuteropvang (bestuurlijk, organisatorisch en inhoudelijk) beter kan aanhaken bij het basisonderwijs (scenario 2). Daartoe worden uiteraard al in fase 1 de eerste, stevige aanzetten gemaakt.

Dit kan in theorie vanuit diverse organisaties die peuteropvang aanbieden, maar het zou ook kunnen vanuit een (neven)stichting, ondergebracht bij één of meerdere schoolbesturen die over alle peutergroepen gaat. Dit kan bij de start van het schooljaar 2016-2017 nader uitgewerkt worden. Zaak is om hierbij de aanbieders van peuteropvang vanuit kinderopvangorganisaties nadrukkelijk te betrekken.

Doel hiervan is om op termijn over te kunnen gaan op IKC-vorming, gelijk scenario 5. Dit zorgt voor een optimale overgang en doorgaande lijn van peuters naar het basisonderwijs.

6.3 Implementatieplan

Begin 2016 verschijnen er meerdere handreikingen voor gemeenten en aanbieders van peuteropvang van de hand van Buitenhk Management & Consult³¹ en Sardes³². Die kunnen

³¹ Buitenhk Management & Consult (2015). *Voorbereiding harmonisatie Peuterspeelzaalwerk en Kinderopvang. Handreiking invoering harmonisatie voor peuterspeelzaal- en kinderopvangondernemers*. Utrecht: Buitenhk Management & Consult BV.

bruikbaar zijn voor de invoering van het nieuwe peuterstelsel in de gemeente Hengelo. De handreikingen bevatten concrete stappenplannen, acties en praktijkvoorbeelden van hoe het harmonisatieproces op het niveau van de gemeente en op het niveau van peuteropvangorganisaties kan worden ingericht. Hieronder wordt van die handreikingen gebruik gemaakt.

We beperken ons hier tot de belangrijkste acties voor de gemeente. Al met al vraagt de verandering van het huidige (van gesubsidieerd, aanbodgestuurd peuterspeelzaalwerk, 'gesloten markt') naar het nieuwe peuterstelsel (vraaggestuurde peuteropvang, peutergebonden financiering, 'open markt', keuzevrijheid ouders) ongeveer één kalenderjaar. Na verschijning van dit rapport zijn er twee volle jaren te gaan voor de landelijke invoeringsdatum van 1 januari 2018. Dit beleidsplan koerst wat betreft omzetting van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang op 1 augustus 2016. Per 1 januari 2017 zou een gedeeltelijk open peutersysteem voor reguliere peuters van kracht kunnen zijn. Per 1 augustus 2017 zou ook de VE-peuteropvang volgens de principes van het open peutersysteem kunnen gaan gelden.

In hetzelfde tijdvak zal moeten worden bekeken hoe de peutergroepen (op bestuurlijk, organisatorisch en praktisch niveau) kunnen integreren in het basisonderwijs, als opmaat naar IKC-vorming. Het ligt voor de hand om de peutergroepen die nu al in of rond de basisscholen zitten zoveel mogelijk te laten aanhaken bij het basisonderwijs. Per 1 augustus 2017 zouden alle peutergroepen vanuit het basisonderwijs kunnen worden verzorgd. Dit vraagt om inhoudelijke verdieping van het basisonderwijs in het spelen, leren en ontwikkelen van het jonge kind.

Aanbevolen wordt om een gezamenlijk implementatietraject in te richten voor de organisaties die peuteropvang (regulier en VE) willen aanbieden. Daartoe bevelen we aan om een projectgroep Implementatie te installeren, onder voorzitterschap van de gemeente of een externe procesbegeleider. Deze projectgroep bespreekt de acties, voortgang, knelpunten en oplossingen die in het implementatieproces aan de orde komen en deelt die met de betrokkenen.

³² Jepma, IJ. en Schonewille, B. (2015). *Handreiking Harmonisatie voor aanbieders van peuteropvang. Op verantwoorde wijze peuteropvang verzorgen in een geharmoniseerd stelsel*. Utrecht: Sardes.
Schonewille, B. en Jepma, IJ. (2015). *Handreiking Harmonisatie voor gemeenten. Op verantwoorde wijze peuteropvang laten verzorgen in een geharmoniseerd voorschools stelsel*. Utrecht: Sardes.

Tabel 6.3 Benodigde acties en uitvoeringsperiode voor de gemeente Hengelo*

Actie	Periode
Fase 1	
Informereren van het veld over dit rapport	Januari 2016
Inrichten projectgroep Implementatie (leden, schrijven projectplan e.d.)	Januari – februari 2016
Vaststellen van vergoeding (uurtarief) vanuit gemeente voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, VE-doelgroep, financieel ontzien van lage inkomensgroepen e.d.	Januari – mei 2016
Formuleren van nieuwe subsidieverordening en/of beleidsregels en een nieuwe modelbeschikking voor aanbieders van peuteropvang (regulier en VE)	Januari – mei 2016
Inrichten stedelijk expertisecentrum VVE (voorbereiding, ontwerp, uitvoering, taakstelling, bevoegdheden, middelen e.d.)	Januari 2016 – doorlopend (zo lang als nodig)
Besluitvorming door de raad over de toekomst van het peuterstelsel in de gemeente Hengelo	Maart 2016
Ontwikkeling ondersteuningsaanbod voor deskundigheidsbevordering	Maart 2016 doorlopend (zo lang als nodig)
Besluitvorming door de raad over tariefstelsel en subsidieverordening	Juni 2016
Aanbieden peuterspeelzaalwerk als peuteropvang	1 augustus 2016
Fase 2	
Inrichten nieuwe administratieve processen gemeente Hengelo voor subsidieaanvraag, -beschikking en -verantwoording van peuteropvang-aanbieders	Augustus – december 2016
Nieuw peuterstelsel ('open systeem') van start	1 januari 2017
Invoeren andere werkwijze procedure werving en toeleiding van VE-doelgroep naar peuteropvang met VE	Januari – augustus 2017
Nieuw VE-stelsel ('open systeem') van start	Augustus 2017
Fase 3	
Bepalen hoe regievoering voor de voorschool vanuit het basisonderwijs kan worden georganiseerd (aparte organisaties voor peuteropvang, nevenstichting basisonderwijs, één of meerdere schoolbesturen e.d.)	Augustus 2016 – augustus 2017

* Zie ook: Gemeente Schagen, *Harmonisatie peuterspeelzaalwerk en kinderopvang*, 16 mei 2013.

Projectgroep Implementatie

De projectgroep Implementatie doet er verstandig aan om zich te buigen over de volgende onderwerpen:

- visie, doelen, meerwaarde en opbrengsten van het harmonisatietraject;
- betrokkenen;
- rol, verantwoordelijkheden en taken gemeente en peuteropvangorganisaties;
- acties in de tijd die door welke partij(en) in het proces moeten worden uitgevoerd, zoals gelijktrekken kwaliteitseisen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven;
- mogelijke knelpunten bij uitvoering die om beredeneerde beslissingen vragen;
- interne communicatie (management en pedagogisch medewerkers peuteropvang) en externe communicatie (informatievoorziening ouders);
- informeren van de raad over voortgang implementatie;
- planning, tijdspad / deadlines;
- budgettaire ontwikkelingen binnen gemeente (extra peutermiddelen van het Rijk, OAB / ontwikkeling VE-middelen) / proceskosten van harmonisatie;
- bekostigingswijze reguliere en VE-peuteropvang, inclusief (marktconforme) huurvoorwaarden locaties;

- coördinatie en procesbegeleiding en -bewaking, al dan niet met ondersteuning van externe (proces)begeleiding.

Hoofdpijnen

In de eerste fase is het zaak om het bestaande peuterspeelzaalwerk aan te bieden als peuteropvang. Tegelijk wordt er gebouwd aan een open peutersysteem. Dit alles wordt in de loop van 2016 geregeld.

Het spreekt voor zich dat (toekomstige) aanbieders van peuteropvang (met VE) de nodige acties zullen moeten verrichten om op 1 januari 2017 te kunnen werken volgens de nieuwe peutersystematiek voor reguliere peuters en op 1 augustus 2017 ook voor VE-peuters in Hengelo. Voor kinderopvangorganisaties zijn dat deels andere acties dan voor de huidige peuterspeelzaalorganisatie, die het aanbod onder de Wet Kinderopvang zal moeten brengen.

Het zwaartepunt van kinderopvangorganisaties die in de nabije toekomst peutermiddelen en VE-subsidie wensen te ontvangen, is de kwaliteit van peuteropvang aantoonbaar op orde te brengen. Niet alle kinderopvangorganisaties willen of kunnen peuteropvang (met VE) bieden, want bij het verzorgen van peuteropvang met VE komt veel kijken.

Afhankelijk van het vertrekpunt van de kinderopvangorganisatie vraagt dit mogelijk om scholing (VVE-scholing en taalnorm 3F voor spreken en lezen) van een deel van het personeel, werken met een integraal programma, opbrengstgericht werken, gerichte ouderactiviteiten e.d. Aanbieders van peuteropvang met VE voldoen immers idealiter aan de kwaliteitsaspecten van het Toezichtkader VVE van de Onderwijsinspectie³³. Het huidige peuterspeelzaalwerk heeft hiervoor een meerjarig professionaliseringstraject gevolgd.

Het zwaartepunt van het huidige peuterspeelzaalwerk is anders, omdat daar de kwaliteit al op orde is. Hier liggen andere werkzaamheden te doen: informatievoorziening naar pedagogisch medewerkers, registratie van peuterspeelzaallocaties als kinderopvang in het LRKP, aanpassen contracten pedagogisch medewerkers, inrichten nieuwe administratieve processen, klantensysteem (nieuwe contracten e.d.), informeren van ouders over wijziging van het peuterstelsel, (tijdelijk) ondersteunen van tweewerkende ouders bij aanvragen van kinderopvangtoeslag, aanpassen informatiemateriaal, website e.d.

Specifiek

We vragen bij de harmonisatie in Hengelo bijzondere aandacht voor de volgende onderwerpen.

Informeren en betrekken van pedagogisch medewerkers huidig peuterspeelzaalwerk

Het is zaak om de leiding en het team tijdig, volledig en zorgvuldig te informeren én te betrekken over en bij de ingezette verandering. Zeker als de operatie consequenties voor het personeel heeft, is het van het allergrootste belang dat de informatievoorziening en inspraak goed is geregeld. Dit draagt ook bij aan draagvlak en draagkracht onder het personeel. Adequate informatievoorziening aan en communicatie met het eigen personeel, maakt dat zij ook de ouders juist kunnen informeren bij vragen over de harmonisatie. Onduidelijkheid over veranderingen en onzekerheid over de toekomst mogen het werken met peuters niet in de weg staan.

Informatie aan ouders huidige peuterspeelzaalwerk

³³ Inspectie van het Onderwijs (2014). *Werkinstructie Toezichtkader Voor- en Vroegschoolse educatie: VVE-locaties*. Utrecht: Onderwijsinspectie.

Ouders hebben recht op informatie over de aanleiding en achtergrond van omzetting van peuterspeelzaalwerk in peuteropvang. Daarin zal moeten worden voorzien. Vooral de verandering van de bekostigingssystematiek vraagt veel aandacht. Ouders van peuterspeelzaalwerk betalen nu nog een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage. Dat gaat veranderen. Er moet informatie worden verstrekt over de mogelijkheid voor tweewerkende en alleenstaande werkende ouders om aanspraak te maken op de kinderopvangtoeslagregeling. Daarnaast moet inzicht geboden worden in de gelijkschakeling van de ouderbijdragenregeling met landelijke inkomenstabellen voor de kinderopvangtoeslag. Dit alles vraagt om zorgvuldige informatievoorziening vanuit de peuteropvangorganisaties richting de ouders. Het organiseren van één of meerdere ouderavonden kan hier soelaas bieden.

Informatie van ouders in peuterspeelzaalwerk: arbeidssituatie en doelgroepstatus

Via een enquête / informatieformulier onder ouders in het huidige peuterspeelzaalwerk kan worden nagegaan welk deel van de ouders in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag, en welk deel van de ouders niet.

Binnen omgezet peuterspeelzaalwerk is sprake van vier typen financiering voor ouders, afhankelijk van arbeidssituatie (tweewerkende ouders of niet-werkende of éénwerkende ouders) en doelgroepstatus (reguliere peuters of VE-doelgroepeuters).

Peuteropvangaanbieders krijgen voor ouders die kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn rechtstreekse financiering van de overheid. Voor ouders die buiten de toeslagregeling vallen, is de peuteropvangaanbieder aangewezen op de gemeente en de ouders. Het is zaak een inschatting te maken van welk deel van de inkomsten uit welke financieringsbron komt.

Gecombineerd met de informatievoorziening over de harmonisatie, maakt dit de ouders bewust van de acties die nodig zijn om een tegemoetkoming in de peuteropvangkosten voor elkaar te krijgen.

Verkennen van kostendekkend uurtarief

Het peuterspeelzaalwerk zal intern moeten nagaan tegen wel uurtarief het reguliere en VE-peuteropvang kan aanbieden om kostendekkend te zijn. Ook nieuwe aanbieders van peuteropvang moeten nagaan tegen welke uurprijs het peuteraanbod rendabel is.

Bepalen subsidievoorwaarden (reguliere en VE-)peuteropvang

De relatie met de gemeente verandert met de omhuizing naar peuteropvang. Organisaties die peuteropvang aanbieden zullen (elk jaar) in overleg moeten treden met de gemeente over de subsidievoorwaarden voor het peuteraanbod met en zonder voorschoolse educatie. Er zal een overeenkomst moeten worden gesloten. Welke prestaties gaan we leveren tegen welke kosten? Voor welke groepen en voor welk bedrag wil de gemeente garant staan? Ook zal de gemeente aan aanbieders van peuteropvang om een verantwoording van de middelen vragen. Vooral de wijze waarop de gemeentelijke VE-middelen worden besteed zijn van belang. Is dit doel- en rechtmatig? Worden de doelgroepeuters met kwaliteitsvolle VE bereikt?

Voor de aanbieders van peuteropvang is het van belang om in overleg met de gemeente de kaders vast te stellen (denk aan de geformuleerde inhoudelijke en subsidie-uitgangspunten). Op basis daarvan kan een regulier en VE-peuteraanbod vastgesteld worden. Op basis van afspraken moet de gemeente in overleg met de aanbieders subsidiebeleid opstellen. Daarin wordt onder meer geregeld:

- voor hoeveel uren peuteropvang (regulier en VE) per week subsidie aangevraagd kan worden;
- voor hoeveel dagdelen per week (regulier en VE) subsidie aangevraagd kan worden;
- op welke wijze de subsidie aangevraagd dient te worden (welke informatie moet overhandigd worden?);
- op welke wijze achteraf verantwoording afgelegd wordt over de subsidie;
- op welke wijze ouders dienen aan te tonen dat zij recht hebben op kinderopvangtoeslag;
- welk uurtarief (maximaal) wordt gehanteerd

Peuteropvang kan vanuit de gemeente op verschillende manieren worden gesubsidieerd. In dit rapport is in hoofdstuk 5 uitgegaan van vraagfinanciering peuteropvang met plus, maar er zijn meerdere subsidievarianten.

Bij deze subsidievariant wordt de subsidiebijdrage van de gemeente niet alleen gebaseerd op het aantal geleverde uren peuteropvang voor gezinnen zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag, ook wordt het aanbod voor ouders mét kinderopvangtoeslag ondersteund met een subsidiebijdrage. De reden hiervoor is dat het kostendekkend uurtarief voor peuterwerk aanzienlijk hoger ligt dan het maximumtarief van de toeslagregeling. Bij het aanbieden van peuteropvang tegen een kostendekkend uurtarief wordt de netto-ouderbijdrage voor gezinnen met aanspraak op kinderopvangtoeslag dan zo hoog, dat vraaguitval en een lager bereik dreigt.

De gemeente subsidieert bij deze variant gezinnen zonder en mét aanspraak op kinderopvangtoeslag op basis van de vraag naar peuteropvang in aantal peuters of aantal geleverde peuteropvanguren.

Ouders mét recht op kinderopvangtoeslag betalen de kosten van het aanbod na aftrek van een basissubsidie (het verschil tussen werkelijke kostprijs en landelijk maximumtarief) van de gemeente en ontvangen tot aan het maximumuurtarief van de Belastingdienst Toeslagen een inkomensafhankelijke bijdrage.

Dit vraagt bijvoorbeeld om:

- a) het vaststellen van uurtarieven voor ouders die reguliere peuteropvang / peuteropvang met voorschoolse educatie afnemen (in hoofdstuk 5 zijn indicatieve bedragen genoemd),
- b) het regelen van een financiële vergoeding voor basisbekostiging van éénwerkende ouders (ouders die niet kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn en/of ouders die wel kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn en doelgroeppeuters hebben) en
- c) het inregelen van een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage, conform de ouderbijdragentabel peuteropvang van de VNG (jaarlijks bijgesteld).

Marktconform maken van huurprijzen peuterspeelzaalwerk

Als er sprake is van omzetting van peuterspeelzaalwerk in peuteropvang, zullen aanbieders van peuteropvang eventueel rekening moeten houden met andere (hogere) huurprijzen. De huurprijzen voor het peuterspeelzaalwerk zijn in het verleden niet altijd marktconform opgesteld. Huurprijzen voor peuteropvang kunnen door de gemeente als uitvloeisel van de harmonisatie marktconform worden gemaakt, op basis van beleidsregels voor verhuur van ruimte in schoolgebouwen / medegebruik van lokalen, net zoals dit voor de kinderopvang geldt.

Harmoniseren van kwaliteit

Aanbieders van peuteropvang zullen werk moeten maken van het gelijk stellen van de kwaliteitseisen van het peuteraanbod aan die van de kinderopvang. Denk hierbij aan het

inrichten van een oudercommissie³⁴. Dit geldt voor alle locaties waar meer dan 50 kinderen worden opgevangen. Bij minder moet de instelling nog wel een inspanningsverplichting houden om dit te realiseren, maar mag ook alternatieve ouderraadpleging plaatsvinden.

Omdat per 1 januari 2017 de kwaliteitseisen voor de kinderopvang worden aangescherpt in het kader van Het Nieuwe Toezicht³⁵, is het zaak om deze ontwikkelingen als peuteropvangaanbieder te volgen. Immers, omgezet peuterspeelzaalwerk zal hieraan ook moeten voldoen. Het nieuwe toezichtkader wordt in de volle breedte van de voorschoolse voorzieningen van kracht. In dit verband zijn er voornemens om de kwaliteit te veranderen c.q. te verhogen. Het betreft hier onder meer het opstellen van een opleidingsplan, de inzet van hbo'ers, het taalniveau, de stabiliteitseisen, de pauzeregeling, de speelruimte, de veiligheidseisen, het EHBO-certificaat en de doorgaande leerlijn tussen opvang en onderwijs. Hoe die eisen er precies uit komen te zien, is tijdens dit schrijven nog onbekend.

Bedenk verder dat in de G37 (waaronder Hengelo valt) de peuteropvang met voorschoolse educatie aan hogere kwaliteitseisen (taaleis 3F bijv.) moet voldoen vanwege de gemaakte bestuursafspraken.

Registeren peuterspeelzaalwerk als peuteropvang

Peuteropvanglocaties zullen als kinderopvanglocaties moeten worden opgenomen in het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), waarna ook een GGD-inspectie volgt. Registratie is onder meer nodig om in aanmerking te komen voor bekostiging van het Rijk.

Optioneel: personeel onder de cao Kinderopvang brengen

Het overgaan van cao's is een kwestie van afspraak tussen werkgever en werknemer. De werkingssfeer bepaalt de toepassing van een cao. Als een peuterspeelzaal overgaat op peuteropvang onder de Wet Kinderopvang, kan de werkingssfeer zodanig veranderen, dat overgang van cao Welzijn naar cao Kinderopvang gelegitimeerd is. Bijvoorbeeld door uitbreiding van opvanguren, uitbreiding van leeftijdsgroepen. Als de werkingssfeer niet verandert, hoeft in principe niet van cao te worden veranderd.

Hoewel het dus geen verplichting is om het personeel van het omgezette peuterspeelzaalwerk onder te brengen onder de cao Kinderopvang, is dit wel het overwegen waard. Als de aanbieder van peuteropvang de intentie heeft om het aanbod te intensiveren en zich meer als kinderopvang te manifesteren, dan ligt het voor de hand om de cao Kinderopvang toe te passen op het (nieuwe) personeel. En ook als het omgezette peuterspeelzaalwerk opgaat als peuteropvang in een bestaande kinderopvangorganisatie, ligt het voor de hand om al het personeel onder één cao Kinderopvang te brengen. Er zijn namelijk cao-verschillen in primaire en secundaire arbeidsomstandigheden, en dat kan op de werkvloer ervaren worden. Dit kan tot scheve gezichten leiden, vooral onder het personeel dat de cao Kinderopvang heeft. De cao Welzijn is iets ruimhartiger in uitvoering.

Het landelijk sociaal plan harmonisatie peuterspeelzalen uit 2013 kan worden gevolgd bij verandering van cao Welzijn naar cao Kinderopvang. Voor de wisseling van cao is een akkoord van de OR / PVT nodig. Na accordering is het nodig dat er nieuwe arbeidsovereenkomsten met medewerkers worden overeengekomen. Daarbij kunnen in principe de oude rechten blijven behouden. Het betreft vooral wijzigingen van contracturen, werktijden en taakuren. Dit laatste is vooral nodig bij een peuteraanbod met voorschoolse educatie, want dit vraagt meer (voorbereidings- en scholings)uren.

³⁴ *Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen*, Staatsblad 2015, 77.

³⁵ Ministerie van SZW, *Kamerbrief: Het Nieuwe Toezicht: heldere doelen, duidelijke eisen en beter kwaliteit*, 7 juli 2015.

Veranderingen plaatsingsovereenkomst ouders, klantenadministratie, helpdesk

De aanbieders van peuteropvang dienen plaatsingsovereenkomsten en algemene voorwaarden (het contract dat de ouders overeenkomen voor gebruik van opvang) voor diverse groepen ouders op te stellen. Dit kan uiteraard pas nadat er een overeenkomst met de gemeente is gesloten over de nieuwe bekostiging en subsidievoorwaarden van reguliere en VE-peuteropvang.

Dit betekent ook dat de klantenadministratie anders ingericht moet worden. Een deel van de bekostiging van de peuteropvang komt van de gemeente en ouders (zij die niet kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn), een ander deel komt van het Rijk en de ouders (zij die wel kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn). De consequentie hiervan is dat de facturering e.d. afhankelijk is van type financiering van de ouders. Er worden verschillende rekeningen naar ouders gestuurd.

Er zullen ouders zijn die het lastig vinden om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Voor 1 januari 2018 gaat dat via de Belastingdienst / Toeslagen. Deze ouders kunnen wel een steuntje in de rug gebruiken. De informatievoorziening en communicatie op dat gebied zal in ieder geval op orde moeten zijn³⁶.

Aanbieders van peuteropvang kunnen er toe besluiten om een (gezamenlijk en tijdelijk) steunpunt / helpdesk in te richten voor ouders die hulp nodig hebben bij aanvragen van kinderopvangtoeslag.

Aanpassen informatievoorziening ouders

De informatievoorziening over peuteropvang met en zonder voorschoolse educatie zal moeten worden aangepast, zoals de informatieboekjes, flyers en/of de website. Zorg ervoor dat de informatie snel kan worden geactualiseerd. De ontwikkelingen ten behoeve van de kwaliteitsverbetering in de kinderopvang én dus peuteropvang gaan onverminderd door.

³⁶ De gemeente Medemblik heeft een informatiefilmpje (in het Nederlands, Engels, Pools en Turks ingesproken) gemaakt voor ouders, dat uitleg geeft over de andere financieringswijze en de achtergrond daarvan: https://www.youtube.com/watch?v=dxkMtSIH_t0

Bijlage 1: Gesprekspartners gemeente Hengelo

Gesprekspartners en hun organisaties

Dit zijn de gesprekspartners en hun organisaties waarmee is gesproken.

Betrokken partij: kinderopvang

Organisatie	Naam
Kindernet kinderopvang Hengelo	Mevr. Van Haren, mevr. Ozkan en mevr. Van Boven
Smallsteps	Mevr. Toemeungte-Fahner en mevr. Arts
Kinderopvang Kindercentrum.nl (Twente en Apeldoorn/Voorst)	Dhr. Van Overbeek en mevr. Hulsman
De Kleine Beer	Mevr. Dicken
De Wonderboot	Mevr. Van de Kolk
Parbedie	Mevr. Timmerhuis
De Droomboom	Mevr. Meijer en mevr. Savenije
SKE	Dhr. Ten Hoopen
Kids Villa	Mevr. Vollenbroek en mevr. Stam
De zeven bergen / De Groep van PI	Mevr. Lambers en dhr. Prins
Mickey (schriftelijk)	Mevr. Haze

Betrokken partij: peuterspeelzaalwerk

Organisatie	Naam
Spring! Peuterspeelzalen	Mevr. Nijkamp en mevr. Meesters

Betrokken partij: basisonderwijs

Organisatie	Naam
VGPO Oosthoek	Dhr. Brouwer
De Schaepman-stichting	Dhr. Breur
Marcant	Dhr. Van Faassen
Stichting Simon Scholen, IBS De Tulp	Mevr. Van Doorn
Primato	Mevr. Van Haren

Betrokken partij: ouders

	Naam
PAOO	Mevr. Alcazar Robles
Ouders en Onderwijs Twente	Dhr. Weghorst

Betrokken partij: gemeente

Organisatie	Naam
Gemeente Hengelo	Mevr. Scholtens en mevr. Schellings

CONCEPT

Colofon

Titel: De toekomst van de voorschool. Onderzoek en advies naar de toekomst van voorschoolse voorzieningen in de gemeente Hengelo

Auteurs: IJsbrand Jepma en Berend Schonewille

Project: Hengelo – Toekomstscenario van de voorschool

Sardes projectnummer: TR1266

Opdrachtgever: gemeente Hengelo

Datum: november 2015