

OPROEPING
voor de op **DINSDAG 4 oktober 2016 vanaf 19.30 uur**
in de **Waterstaatskerk** (Deldenerstraat 20, Hengelo) te houden
vergadering van de Raad der gemeente Hengelo

AGENDA:

				Port.H.
A	Algemeen			
	A01	Opening		
	A02	Vaststellen agenda		
	A03	Vragenkwartier (zie art. 46 Reglement van Orde voor de Gemeenteraad)		
	A04	Bestuurlijke actualiteiten (van het college)		
B	 Hamerstukken			
	B01	Toekomstscenario Voorschool	2041638	Bruggink
C	Voorstellen met tussenkomst van de Politieke Markt			
	C01	Besluitvorming Herstructurering Hart van Zuid	2028451	Bron
D	Voorstellen zonder tussenkomst van de Politieke Markt			
	D01	Bezwaar Q-Park tegen aanwijzen parkeer-garage als activiteit die plaatsvindt i/h alg. belang	2049608	Bron

Hengelo, 19 september 2016
De voorzitter van de raad,

De heer S.W.J.G. Schelberg

De eerstvolgende raadsvergadering is gepland op 25 oktober 2016 aanvang 19.30 uur

Behandelvoorstel

Onderwerp	Toekomstscenario voorschool		
Zaaknummer	2041638	Portefeuillehouder	Claudio Bruggink
Historie	<p>Collegeopdracht In Juli 2015 is de opdracht gegeven om een toekomstscenario voor de voorschool in Hengelo te ontwikkelen. Hierbij moest rekening worden gehouden met de ingediende motie van de raad bij de behandeling van de bezuinigingsvoorstellen in 2015. Vanaf 1 januari 2017 moet er € 235.000 bezuinigd worden.</p> <p>Rijksbesluit 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 het subsidiestelstel aangepast moet worden.</p> <p>Politieke markt en IKC Onderzoeks- en adviesbureau Sardes heeft, in opdracht van het College, diverse scenario's voor de gemeente Hengelo onderzocht en beoordeeld. Op 23 februari 2016 heeft Sardes de diverse varianten gepresenteerd en besproken in een beeldvormende politieke markt. Tijdens deze politieke markt kondigde de stuurgroep IKC (Integrale Kind Centra) Hengelo een eigen scenario aan. Dit IKC scenario is nu ook uitgewerkt en naast de andere varianten gelegd.</p>		
Belangrijkste beslis/-bespreekpunten	Onderzoeks- en adviesbureau Sardes heeft onderzoek gedaan naar verschillende mogelijkheden, én uiteindelijk een voorkeursscenario gepresenteerd, voor de toekomstige inrichting van de voorschool in Hengelo. De stuurgroep Integrale Kindcentra (basisonderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang) Hengelo was het niet helemaal met dit voorkeursscenario eens en heeft een eigen scenario voorgesteld. Beide scenario's zijn in dit voorstel met elkaar vergeleken. Het scenario van de stuurgroep IKC komt daarbij, volgens het college, als beste naar voren. De raad wordt dan ook voorgesteld om in te stemmen met het scenario voor de voorschool van de Stuurgroep IKC.		

Politieke Markt	21 september			
Voorzitter	Griffiemedewerker	Zaal	Domein	Duur
Roel Kok	Anke Haarhuis	Theaterzaal	Sociaal	90 min
Doel van de sessie	Oordeelsvorming			
Behandeladvies	Er zal eerst een korte toelichting door de stuurgroep IKC worden gegeven op het proces van de afgelopen maanden en op het door hen voorgestelde scenario. Daarna krijgen de fracties de mogelijkheid hun mening te geven over het voorstel van het college en het concept raadsbesluit.			
Spreekrecht publiek	ja <input checked="" type="checkbox"/>		duur: 5 minuten	

Raad	4 oktober		
Doel van de sessie	Besluitvorming		
Behandeladvies	Dit voorstel als hamerstuk agenderen in de raadsvergadering.		
Spreekrecht publiek	nee		

RAADSBESLUIT

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.

Criteria	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 BESLI SPUNTEN

- Kunt u instemmen met het Scenario IKC

FINANCIÉLE 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. Analoog 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 voorzieningenstelsel:

- 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 experimenteeruimte 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, Sardes

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.

CONCEPT

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 Wkkip (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 kinderopvangtoeslageregeling, zijn verschoven van 1 januari 2017 naar 1 januari 2018, dit met een andere wijze van behandeling van de kinderopvangtoeslag. De financieringssystematiek 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 doelgroepeuters 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 kindaantallen (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, concurrentiebeginsel
- *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 (grommazig) 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-doelgroeppeuters. 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%

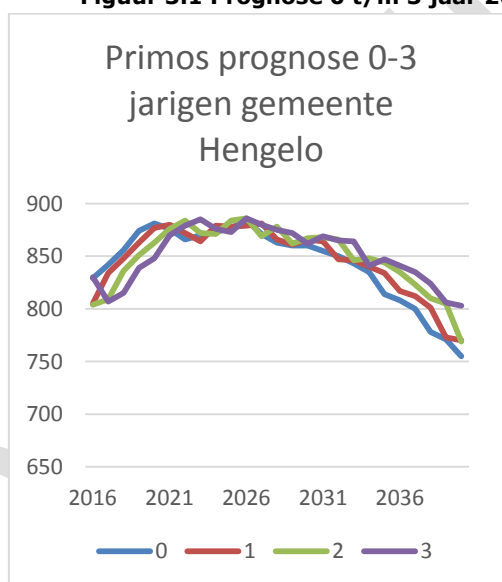
Primos Prognose 2014

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 Pinguïn*, *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-kindpekken 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 wèl 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 vraagtuitval 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-doelgroepeuter 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 voorschools 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 slaapplaatsen 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 aanbiederorganisaties 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 hoofdsceario.

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

- intensiveert 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 een 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 opgeknipt 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 doelgroepeuters. 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 doelgroepeuters. 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 doelgroeppeuters 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 transities / 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 grotendeels 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 kinderopvangtoeslageregeling – 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 kinderopvangtoeslageregeling 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 kinderopvangtoeslageregeling 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/maximuumtarief

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 uurprijs 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 uurprijzen 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 peuteropvang	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 peuter middelen 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 uurprijs 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 doelgroepeuters 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 doelgroepeuters 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 ingecalculerde 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 doelgroepeuters. 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 doelgroepeuters. 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-doelgroepeuters 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 peuteropvang	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 recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	415	5,5	€ 8,28	220	€ 755.964	€ 624.492*	€ 131.472
b. Ouders <u>met recht</u> op kov-toeslag, <u>met</u> doelgroepkind	80	12,5	€ 10,11	500	€ 404.400	€ 120.384**	€ 284.016
c. Ouders <u>zonder recht</u> op kov-toeslag, <u>zonder</u> doelgroepkind	623	5,5	€ 8,28	220	€ 1.134.857	€ 280.350***	€ 854.507
d. Ouders <u>zonder recht</u> 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 ba 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 kinderopvangtoeslageregeling, 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 opengegooid'. 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 doelgroepeuters 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 doelgroepeuters 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 Buitenhok Management & Consult³¹ en Sardes³². Die kunnen

³¹ Buitenhok Management & Consult (2015). *Voorbereiding harmonisatie Peuterspeelzaalwerk en Kinderopvang. Handreiking invoering harmonisatie voor peuterspeelzaal- en kinderopvangondernemers*. Utrecht: Buitenhok 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 vraag 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 huidige 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 inkomens Tabellen 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 ombuiging 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

Organisatie	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

Behandelaanbod

Onderwerp	Besluitvorming herstructurering Hart van Zuid		
Zaaknummer	2028451	Portefeuillehouder	Jan Bron
Historie	<p>In 2003 is de gemeente een samenwerking gestart met Van Wijnen voor het gebied Hart van Zuid. De afgelopen jaren is de raad op verschillende manieren op de hoogte gehouden van de voortgang het project.</p> <p>Dit is onder andere gedaan tijdens informele raadsbijeenkomsten (in 2016 op 22/01 en 14/09). Hierin bent u bijgepraat over de ontwikkelingen in Hart van Zuid. Tijdens de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitatie heeft u kennis kunnen nemen van de financiële kaders van Hart van Zuid.</p> <p>Sinds medio 2013 praat het college met Van Wijnen over het vlot trekken van de samenwerking in het project Hart van Zuid en over een herijking van de grondexploitatie. Over (de voortgang van) dit proces bent u geïnformeerd middels diverse brieven en politieke markten (oa. 21-4-2015/1069941, 7-4-2015/1070803, 29-9-2015/1094843).</p>		
Belangrijkste beslissingen/-besprekingspunten	<p>Het doel van dit voorstel is om de raad te informeren over het resultaat van de gesprekken die het college heeft gevoerd met van Wijnen over de herstructurering van de samenwerking in Hart van Zuid en de raad daarbij in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen te uiten via amendement van het voorliggende voorstel.</p> <p>Het college van B&W vraagt u tevens om in te stemmen met de toekomstbestendige grondexploitatie Hart van Zuid, als gevolg van de herstructurering van de samenwerking in het project Hart van Zuid, en een aantal financiële consequenties.</p>		
Technisch Beraad	Op maandag 19 september a.s. is er een technisch beraad voor de raadsleden en fractievertegenwoordigers over dit voorstel.		

Politieke Markt	21 september			
Voorzitter	Griffiemedewerker	Zaal	Domein	Duur
Marie-José Luttikholt	Anke Haarhuis	Ruimte 1 (boven)	Fysiek	75 min
Doel van de sessie	Oordeelsvorming te voorbereiding op besluitvorming in de raad.			
Behandeladvies	De fracties wordt gevraagd om hun mening te geven over het voorliggende voorstel en hierover met elkaar en het college in debat te gaan.			
Spreekrecht publiek	ja <input checked="" type="checkbox"/>	nee <input type="checkbox"/>	duur: 5 minuten	

Raad	4 oktober	
Doel van de sessie	Besluitvorming	
Behandeladvies	Dit voorstel als besprekingsstuk agenderen in de raadsvergadering.	
Spreekrecht publiek	nee	

RAADSBESLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2028451	Meijer, Gert-jan	FYS-REO	Jan Bron
ONDERWERP			
Besluitvorming herstructurering Hart van Zuid			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

1. Kennis te nemen van het "Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen holding NV over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid Hengelo" versie 27 juni 2016;
2. Geen wensen en bedenkingen te uiten over het Akkoord op hoofdlijnen;
3. Instemmen met het uitwerken van het Akkoord op hoofdlijnen door het college van B&W in een op te stellen en te sluiten vaststellingsovereenkomst en aanvullende overeenkomsten;
4. Kennis te nemen van de bijdrage van € 5,4 miljoen die de gemeente van Van Wijnen ontvangt;
5. In te stemmen met de betaling van circa € 5,1 miljoen aan projectbureau Hengelo BV/Van Wijnen voor de overname van de financiering;

Daarnaast zijn voor de uitvoering van de grondexploitatie het volgende raadsbesluiten nodig:

6. De grondexploitatie Hart van Zuid, inclusief de complexen 790 "verspreide gronden Hart van Zuid" en 70 "gemeentelijk Hart van Zuid" vast te stellen, waarbij tevens ingestemd wordt met de looptijd van het WTC Businessdistrict (18 jaar) en van Woonstad Noord (12 jaar);
7. In te stemmen met de verrekening van € 3,0 miljoen vanuit de Algemene Reserve Investeringen (ARI) aan en voor de Laan Hart van Zuid;
8. Een krediet te verlenen voor de verbouw van de gymzaal van de voormalige MTS, groot € 100.000,-.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

De gemeente Hengelo en Van Wijnen NV werken sinds 1999 aan het project Hart van Zuid. De samenwerking is medio 2003 bekrachtigd met de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst (SOK) waarin zij afspraken gemaakt hebben over de gebieds- en vastgoedontwikkeling van Hart van Zuid. Partijen voeren een gezamenlijke grondexploitatie op 50/50 basis (financiering, resultaat, risico's). De samenwerking is de eerste jaren succesvol geweest. De samenwerking is de eerste jaren succesvol geweest. De gemeente Hengelo en Van Wijnen hebben geconstateerd dat hun samenwerking mede door de economische crisis de laatste jaren tot onvoldoende resultaat heeft geleid.

De gemeente Hengelo is sinds medio 2013 met Van Wijnen in gesprek over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid. In juni 2016 hebben partijen overeenstemming bereikt. Vanaf 1 januari 2017 wordt de samenwerkingsovereenkomst ontbonden. De gemeente wordt eigenaar van alle gronden en verantwoordelijk voor de grondexploitatie. Van Wijnen gaat zich richten op de ontwikkeling van met name woningen en andere bouwprojecten. De gemeente Hengelo en Van Wijnen verrekenen het tekort van de grondexploitatie en de financiering van Van Wijnen. Voordeel voor de gemeente is dat de gebiedsontwikkeling weer slagvaardig opgepakt kan worden. De gemeente start in 2017 met een gezonde grondexploitatie, die een goede financiële basis vormt voor de komende jaren.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES



ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2028451	Meijer, Gert-Jan	FYS-REO	Jan Bron
ONDERWERP			
Besluitvorming herstructurering Hart van Zuid			

AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Hart van Zuid omvat de transformatie van een 50 ha. grootstedelijk gebied, gelegen tussen het Centraal Station Twente en het Twentekanaal. Het plan Hart van Zuid heeft als doelstelling het verouderde en gesloten industrieel gebied te transformeren tot een nieuw en vitaal stadsdeel, met een aantrekkelijk stedelijk milieu waar mensen prettig kunnen wonen, werken en recreëren. Stedelijkheid, functiemenging, behoud van industrieel erfgoed en versterking van de ruimtelijke kwaliteit zijn daarbij de kernbegrippen. De ambitie voor het plan Hart van Zuid is vastgelegd in het Masterplan Hart van Zuid. Het geactualiseerde masterplan Hart van Zuid is op 3 februari 2009 door de raad vastgesteld. Doelstelling van het plan is de economische structuur te versterken, de leefbaarheid van het zuidelijk stadsdeel te vergroten en de (eu)regionale bereikbaarheid van het vervoersknooppunt Centraal Station Twente (CST) en het centrum van Hengelo te verbeteren. Hiermee wordt een aantrekkelijk vestigingsklimaat gecreëerd. Met dit aantrekkelijke vestigingsklimaat wordt, vooral in het WTC Businessdistrict en de Kanaalzone, een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van de economische structuur. Tussen 2003 en 2015 zijn een aantal belangrijke ontwikkelingen tot stand gekomen: de aanleg van de eerste fase van de Laan Hart van Zuid, de bouw van Metropool, het nieuwe ROC, Woningbouw in Langelier Erve, het nieuwe kantoor van Siemens, de verplaatsing van de fabriek van Stork naar de Kanaalzone, de P en R garage en het nieuwe winkelcentrum met daarboven woningen.

In 2003 heeft de gemeente een Samenwerkingsovereenkomst gesloten met Van Wijnen en Heijmans voor het gebied Hart van Zuid. Heijmans is kort daarna uitgestapt en Van Wijnen heeft het belang van Heijmans overgenomen. Binnen de publiek private samenwerking van de gemeente Hengelo en Van Wijnen Groep N.V. waren partijen gezamenlijk, ieder voor 50% verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de bijbehorende grondexploitatie. Bedoeling was dat het project Hart van Zuid in 2015 gerealiseerd zou zijn. Door de economische en vastgoedcrisis is er sinds 2007 vertraging opgetreden bij de uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

U bent de afgelopen jaren op verschillende manieren op de hoogte gehouden van het project. U bent regelmatig tijdens informele raadsbijeenkomsten bijgepraat over de ontwikkelingen in Hart van Zuid. Tijdens de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitatie heeft u kennis kunnen nemen van de financiële kaders van Hart van Zuid. Een belangrijke doorbraak van de gebiedsontwikkeling is het sluiten van de Package Deal in 2013 geweest. In april 2015 (Iris 1070803) hebben wij u geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. de samenwerking met Van Wijnen in Hart van Zuid.

De gemeente Hengelo praat sinds medio 2013 met Van Wijnen Holding N.V. (Van Wijnen) over het vlot trekken van de samenwerking rondom het project Hart van Zuid en over een herijking van de grondexploitatie. Dit mede als gevolg van de economische en vastgoedcrisis die er sinds 2007 voor heeft gezorgd dat het tempo van de gebiedsontwikkeling fors is vertraagd. Daardoor kwamen er aanzienlijk minder opbrengsten binnen terwijl de kosten (deels) wel doorliepen. De samenwerking tussen partijen verliep ook minder goed. De gemeente was van mening dat Van Wijnen haar rol als projectontwikkelaar en marktmaker niet goed genoeg vervulde. Van Wijnen vond dat de gemeente onvoldoende meewerkte om plannen die zij ontwikkelde mogelijk te maken. Voor Van Wijnen was het van belang om de financieringsbehoefte van het project te verlagen.

Het doel van dit voorstel is om de gemeenteraad te informeren over het resultaat van de gesprekken die het college heeft gevoerd met van Wijnen over de herstructurering van de samenwerking in Hart van Zuid en de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen om haar wensen en bedenkingen daarover te uiten. Een tweede doel is dat het college van B&W de gemeenteraad vraagt om in te stemmen met de toekomstbestendige grondexploitatie Hart van Zuid.

We nemen u in dit voorstel uitgebreider mee in het herijkingsproces. Daarna volgt een toelichting het Akkoord op Hoofdlijnen (bijlage 1). De grondexploitatie is op basis van de herstructurering van de samenwerking herijkt (bijlage 3). We nemen u ook mee in: programma en grondprijzen, planinhoudelijke wijzigingen, het resultaat, de risico's en de gevolgen voor de financiering. Tot slot geven wij een blik op de

toekomst en op de communicatie.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Proces herstructurering samenwerking

Van februari 2014 tot en met september 2015 zijn er gesprekken gevoerd door onderhandelingsdelegaties van Van Wijnen en de gemeente Hengelo onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider met het doel de samenwerking op grond van de Samenwerkingsovereenkomst vlot te trekken binnen de afgesproken kaders. Eind september 2015 bleek dat ook vanuit het proces onder leiding van de onafhankelijke procesbegeleider geen oplossing kon worden geboden. Wel bood dit procesvoorstel handvatten om het proces van de herijking te vervolgen. Op 26 augustus 2015 heeft het college van B&W ingestemd met de strategie bepaling, waarbij de gemeente de regie van het proces naar zich toetrekt. Het college heeft zich daarbij door een externe jurist laten adviseren. Na een briefwisseling zijn de onderhandelingen onder leiding van de gemeente opnieuw gestart. Het doel was een herstructurering van de samenwerking op basis van een herijkte grondexploitatie te realiseren.

De onderhandelingen zijn gevoerd op basis van een door beide partijen geaccordeerd procesvoorstel. De onderhandelingen werden voorbereid door een ambtelijk onderhandelsteam en een externe adviseur op het gebied van PPS. De juridische adviseur adviseerde op de achtergrond. De onderhandelingen zijn gevoerd door de wethouders Bron en ten Heuw daarbij geadviseerd door het ambtelijk onderhandelsteam. Er is eerst gesproken over de uitgangspunten. Toen die vastgesteld waren, is gesproken over de het programma, over de opbrengsten, over de kosten, de subsidies en de verdeling. Uitgangspunt was een 50-50 verdeling van het project. In eerste instantie was het doel om de grondexploitatie 50-50 te verdelen over partijen en te verrekenen tussen de verschillende deelgebieden. Toen bleek dat op basis hiervan niet tot overeenstemming gekomen kon worden, is besloten de variant te verkennen waarbij de gemeente de grondexploitatie volledig overneemt en Van Wijnen een afnameplicht van de grond van een aantal deelgebieden krijgt waarbij de datum van afname en de grondprijs nu vastgelegd worden. Daarmee neemt de gemeente het risico van de grondexploitatie waarbij harde afspraken zijn gemaakt over de opbrengsten per deelgebied dat van Wijnen ontwikkelt en Van Wijnen heeft het ontwikkel- en bouwrisico. Deze variant bood betere mogelijkheden om de doelstellingen van beide partijen te realiseren en daarmee een akkoord te sluiten.

De twee onderwerpen waarover in april 2015 werd gediscussieerd en waarover we u toen per brief hebben geïnformeerd (optimalisatie grondexploitatie en herfinanciering) zijn in het onderhandelstraject meegenomen en daarover is overeenstemming bereikt: de grondexploitatie is herijkt. Waar Van Wijnen in 2013 het tekort op de grex door kostenbesparing wilde verlagen naar nul, heeft Van Wijnen nu na een herijking van opbrengsten en kosten ingestemd met een tekort van € 10,8 mio waarvan zij de helft, € 5,4 mio, bijdraagt. Daarnaast ontvangt van Wijnen het door haar voorgefinancierde bedrag terug. Voorgaand proces heeft er toe geleid dat partijen uiteindelijk in juni 2016 overeenstemming hebben bereikt over een "Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen Holding NV over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid te Hengelo", d.d. 27 juni 2016 (hierna te noemen Akkoord, zie bijlage 1).

Het college van B&W heeft op 12 juli jl. op basis van artikel 160 uit de Gemeentewet een voorgenomen besluit genomen waarbij zij heeft ingestemd met het Akkoord op Hoofdlijnen. Zij heeft dat in een brief aan Van Wijnen bevestigd (Iris 2035184). De directie van Van Wijnen heeft ook een positief besluit genomen en dat bij brief aan het college bevestigd (Iris 2041595). Deze brieven maken onderdeel uit van bijlage 1. Tevens heeft ons college besloten op basis van artikel 169 lid 4 om uw raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen te uiten voordat zij haar definitieve beslissing neemt.

Hoofdpunten uit het Akkoord zijn:

- Vanaf 1 januari 2017 zal de gemeente Hengelo de grondexploitatie voor Hart van Zuid volledig voor haar rekening en risico voortzetten. Van Wijnen doet een bijdrage in het tekort van de grondexploitatie van € 5,4 miljoen. Tot nu toe is de grondexploitatie voor risico van gezamenlijke partijen, dus 50/50. De gemeente is vanaf 1 januari 2017 zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de grondexploitatie en risico's. Daarnaast financiert de gemeente het project en beheert zij de subsidies. De gemeente Hengelo zal de infrastructuur en de openbare ruimte ontwikkelen en realiseren. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de Kanaalzone, de verspreide gronden en voor de ontwikkeling van het WTC businessdistrict (excl. het Vereenigingsgebouw) (zie bijlage 2);
- Van Wijnen zal een aantal deelgebieden voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Van Wijnen heeft een gefaseerde afnameplicht voor een vijftal deelgebieden (Vereenigingsgebouw, Langelier Erve, Emga

Zuid, Lansinkveld Noord en Woonstad Noord). Van Wijnen realiseert grotendeels het (commerciële) woningbouwprogramma. De te ontwikkelen woningen worden vraaggericht ontwikkeld. Het programma van een aantal deelgebieden is aangepast. De grondprijzen zijn vastgesteld en worden jaarlijks geïndexeerd. Van Wijnen heeft geen realisatieplicht, maar met de afnameplicht van de gronden is er een voldoende zware prikkel opgenomen om te kunnen verwachten dat Van Wijnen ook daadwerkelijk gaat realiseren. Indien Van Wijnen niet bereid zou zijn de gronden tijdig en tegen de overige overeengekomen condities uit te nemen dan voorziet het afsprakenkader in een boetebeding, een schaderegeling en een beding dat de gemeente de grond aan derden kan aanbieden. Ook is er voorzien in een bankgarantie en een concerngarantie van € 1 miljoen voor het geval Van Wijnen zich niet aan de afspraken uit deze overeenkomst houdt. De grondopbrengsten van de door Van Wijnen af te nemen deelgebieden bedragen in totaal € 14,4 miljoen op prijspeil 1-1-2016. Voor Lansinkveld Noord en Emga Zuid zijn daar condities aan verbonden m.b.t. het bestemmingsplan en het bouwplan in relatie tot de bodemkwaliteit;

- De gemeente prioriteert Hart van Zuid bij de verdeling van programma (wonen, bedrijven, kantoren, etc.);
- De gemeente neemt de grondexploitatiekosten die tot op heden door Van Wijnen gefinancierd zijn over. Dit onderdeel was voor Van Wijnen een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen. Voor de gemeente betekent dit dat er voor circa € 5,1 miljoen (de door Van Wijnen gefinancierde kosten, groot circa € 10,5 mln., minus de bijdrage in het tekort, groot € 5,4 miljoen) een nieuwe financiering moet worden aangegaan tegen de actuele rente.

Waarom wil de gemeente Hengelo tot een herijking van de samenwerking komen? Wat is het voordeel van de herstructurering van de samenwerking voor de gemeente Hengelo?:

- De afgelopen jaren is de gebiedsontwikkeling in Hart van Zuid vertraagd. Door de herstructurering van de samenwerking kan de gebiedsontwikkeling weer slagvaardig opgepakt worden. Beide partijen worden weer in hun kracht gezet. De gemeente Hengelo voert de grondexploitatie en legt voornamelijk de infrastructuur en de openbare ruimte aan. Van Wijnen ontwikkelt en bouwt woningen en ander vastgoed;
- Na herijking van de grondexploitatie is er een realistische grondexploitatie, die een goede financiële basis vormt voor de komende jaren totdat het project is gerealiseerd;
- In de afspraken zijn prikkels ingebouwd waardoor Van Wijnen er belang bij heeft om grond af te nemen, te ontwikkelen en te bouwen. De gemeente heeft een garantie dat de deelgebieden worden afgenomen en daarnaast garantie van huurinkomsten voor Woonstad-Noord;
- Doordat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het WTC businessdistrict (excl. het Vereenigingsgebouw) kan er een tweede ontwikkelaar binnen het gebied actief worden. Daarmee komt er meer ruimte voor creativiteit, marktgerichtheid en concurrentie;
- Het budget beschikbaar voor plankosten wordt besteed aan eigen ambtelijke uren. We zijn niet gebonden aan de inhuur van externe capaciteit.

Welke concessies hebben we in de onderhandelingen gedaan?

- De grondexploitatie is niet 50/50 verdeeld zoals oorspronkelijk de bedoeling was;
- Lansinkveld-Noord en WTC zijn verdeeld over partijen. De gemeente doet het WTC gebied en Van Wijnen Lansinkveld Noord. Echter deelt de gemeente nog wel het risico met Van Wijnen ten aanzien van de opbrengsten in Lansinkveld Noord (artikel 18 hoofdlijnenakkoord);
- Van Wijnen heeft een afnameplicht van de hierboven genoemde deelgebieden, maar het is niet gelukt hiervan een realisatieplicht te maken.

Na een flinke tijdsinvestering zijn partijen gekomen tot een Akkoord op hoofdlijnen waar beide partijen achter staan. Er is onderhandeld, er zijn van beide kanten concessies gedaan. Maar een langdurige, slepende en dure gerechtelijke procedure is voorkomen. Het project wordt hierdoor niet langer vertraagd. Subsidies komen niet in gevaar. De continuïteit van de gebiedsontwikkeling is gewaarborgd.

Nu dit Akkoord op hoofdlijnen voorligt, is het van belang om het financiële kader, de grondexploitatie, opnieuw vast te stellen.

Grondexploitatie

De grondexploitatie, die ter vaststelling voorligt, is meer toekomstbestendig dan de grondexploitaties die de afgelopen jaren door de samenwerkende partijen in Hart van Zuid (gemeente en Van Wijnen) zijn opgesteld. Bij de herziene grondexploitatie per 1 januari 2016 is hierop door de gemeente al geanticipeerd door voor Hart van Zuid een hogere voorziening te treffen.

De basis voor de grondexploitatie Hart van Zuid is het door de raad vastgestelde geactualiseerde Masterplan Hart van Zuid 2009. Nu de gemeente alleen verantwoordelijk wordt voor de grondexploitatie Hart van Zuid worden enkele wijzigingen in het plan voorgesteld, welke in de herziene grondexploitatie, die thans ter vaststelling voorligt, zijn verwerkt. Ingegeven door het feit dat de situatie op de vastgoed- en

financiële markt de afgelopen jaren sterk is veranderd en ingegeven door de tendens dat grootschalige gebiedsontwikkelingen tegenwoordig op een andere, meer kleinschalige en vraaggerichte wijze worden vormgegeven, is het programma binnen het plangebied Hart van Zuid in enkele deelgebieden omlaag bijgesteld, overigens zonder afbreuk te doen aan de ambitie die met de ontwikkeling van Hart van Zuid wordt nagestreefd. In deze paragraaf worden de inhoudelijke wijzigingen toegelicht en volgt een toelichting op de ter vaststelling voorliggende grondexploitatie.

Programma en grondprijzen

Het programma in de deelgebieden Langeler Erve en EMGA is verkleind. Er wordt nu meer ingezet op de realisatie van grondgebonden woningen in plaats van appartementen. Tevens wordt er niet meer uitgegaan van een maatschappelijk programma in Langeler Erve.

De programmatische ambities voor de deelgebieden Lansinkveld Noord en het WTC businessdistrict blijven hoog. De te realiseren grondopbrengst in Lansinkveld Noord is wel met 35% verlaagd naar € 6,8 miljoen, waardoor er beter kan worden ingespeeld op vragen uit de markt. In dit deelgebied kan nog circa 40.000 m² programma worden gerealiseerd. Tot op heden werd er vanuit gegaan dat een substantieel deel van dit programma kantoren zou gaan betreffen. Het geprognosticeerde programma van kantoren in het deelgebied Lansinkveld (in het bijzonder woonwerk blok) is omlaag bijgesteld. Er zal gedeeltelijk een andere invulling moeten worden gezocht. Bij voorkeur wordt een diversiteit aan functies mogelijk gemaakt. Van Wijnen heeft aangegeven kansen te zien voor woningbouw.

De ontwikkeling van kantoren in Hart van Zuid wordt geconcentreerd. Het WTC Business District wordt binnen het plangebied Hart van Zuid en de stationsomgeving beschouwd als de kantorenlocatie in Hengelo en in Twente. In Hart van Zuid worden uitsluitend kantoren gerealiseerd in het WTC businessdistrict. Hierdoor wordt de haalbaarheid van het kantorenprogramma in het WTC businessdistrict vergroot, maar blijft de verwachte 25.000 m² kantoren ambitieus.

Planinhoudelijke wijzigingen

Om de verlaging op onderdelen van het programma en het verlagen van grondprijzen binnen de grondexploitatie te kunnen opvangen, zijn er planinhoudelijke wijzigingen doorgevoerd, die leiden tot een verlaging van de kosten.

Een kostenbesparing wordt gerealiseerd door het parkeerterrein van Lansinkveste gedeeltelijk aan te kopen. Uitsluitend het deel wat nodig is voor een betere fietsverbinding langs de Lansinkesweg. De oorspronkelijk bedachte vijver op het voorterrein van Lansinkveld zal niet gerealiseerd worden. Daarnaast is het uitgangspunt dat de herinrichting van de Lansinkesweg sober en doelmatig wordt opgepakt.

In EMGA zuid is er sprake van een bodemverontreiniging. In de voorliggende grondexploitatie wordt ervan uitgegaan dat er functiegericht gesaneerd wordt, waardoor de verwachting is dat er minder saneringskosten gemaakt hoeven te worden.

De grond rondom het Vereenigingsgebouw wordt verkocht. De koper is van plan het perceel in 'oude luister' te herstellen. De kosten van het herstel van de tuin komen voor rekening van koper.

Resultaat grondexploitatie

Naast de bovenvermelde programmatische en planinhoudelijke wijzigingen, is de grondexploitatie op onderdelen gewijzigd om een toekomstbestendig kader te kunnen bieden. De vast te stellen grondexploitatie heeft een contante waarde tekort van € 16,1 miljoen, exclusief complex 70 (zie bijlage 3). (Complex 70 is het gemeentelijk complex waarin onder andere de gemeentelijke bijdrage aan het project en de gemeentelijke plankosten verantwoord zijn).

De grondexploitatie, op basis waarvan met Van Wijnen een onderhandelingsakkoord is bereikt en de bijdrage van Van Wijnen is bepaald, laat een kleiner tekort zien, namelijk € 12,3 miljoen. Het verschil bedraagt € 3,8 miljoen en is op hoofdlijnen als volgt te verklaren. Ten eerste is in de voorliggende vast te stellen grondexploitatie de post onvoorzien met € 1,9 miljoen verhoogd van € 1,3 miljoen naar € 3,2 miljoen. Van Wijnen wilde afrekenen op basis van een grondexploitatie zonder een post onvoorzien, omdat deze in theorie vrij kan vallen als er geen onvoorziene kosten zullen worden gemaakt. Uiteindelijk is er een post van € 1,3 miljoen meegenomen in de afrekening met Van Wijnen. Om de grondexploitatie die de gemeente alleen gaat voeren meer toekomstbestendig te maken is de post onvoorzien verhoogd.

Ten tweede is door de regio bepaald dat een deel van de subsidie van de Agenda van Twente (€ 475.000) moet worden ingezet voor de een robuuste WTC organisatie. (Hierover bent u tevens geïnformeerd bij de besluitvorming over de voortzetting van de samenwerking met het WTC, raadsbehandeling op 8 juni 2016, zaaknummer 2021652.) In de onderhandelingen met Van Wijnen heeft de gemeente het hierdoor ontstane tekort in de grondexploitatie voor haar rekening genomen.

Ten derde is met Van Wijnen afgerekend op basis van een rentepercentage van 3,25%. In de nu voorliggende grondexploitatie is gerekend met de gemeentelijke omslagrente die momenteel 3,75% bedraagt. In de grondexploitatie, op basis waarvan de bijdrage van Van Wijnen is bepaald, is gerekend met een lagere rente omdat de marktrente lager is.

Partijen verwachten ten vierde dat de grondprijzen gedurende de volledige looptijd van het project met de

inflatie zullen meestijgen. Op basis van de adviezen van de commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV) wordt, in de vast te stellen grondexploitatie, voorzichtigheidshalve na 10 jaar niet meer gerekend op grondprijsstijgingen.

Naast enkele kleinere wijzigingen verklaren bovengenoemde vier aspecten waarom Van Wijnen minder dan 50% van het verwachte tekort op de vast te stellen grondexploitatie, bijdraagt. Toch wordt geadviseerd in te stemmen met het onderhandelingsakkoord. Omdat de marktrente op dit moment lager is dan de omslagrente. De grondprijnsindexering wordt na 2025 niet geraamd maar kan zich te zijner tijd wel voordoen. Het verhogen van de post onvoorzien zorgt ervoor dat er meer ruimte is om toekomstige tegenvallers binnen de grondexploitatie op te lossen.

Risico's

Doordat de gemeente per 1 januari 2017 alleen verantwoordelijk is voor de grondexploitatie, komen ook alle grondexploitatierisico's ten laste van de gemeente. Daar staat tegenover dat er nu een meer toekomstbestendige grondexploitatie voorligt, met meer realistische opbrengstenramingen en geactualiseerde kostenbudgetten. Tevens is door afnameplichten een deel van de opbrengsten door Van Wijnen gegarandeerd, waardoor het afzetrisico van deze grondverkoppen bij Van Wijnen ligt. De voornaamste grondexploitatierisico's die resteren, betreffen:

- De programmatische ambities voor het WTC Businessdistrict en de hoge grondopbrengsten die dat moet opleveren;
- De programmatische ambities voor Lansinkveld Noord en de hoge grondopbrengsten die dat moet opleveren, waarbij het grootste deel van dit risico bij Van Wijnen terecht komt;
- Het voldoen aan alle voorwaarden voor het innen van subsidies;
- De resterende partijen vervuilde grond uit de Kanaalzone worden hergebruikt. Het risico bestaat dat niet alle grond hergebruikt kan worden;
- Het uitgangspunt van een functionele, beperkte sanering in deelgebied EMGA Zuid, waardoor de rendabele ontwikkeling van dit deelgebied niet haalbaar zou kunnen blijken.

Naast de grondexploitatie risico's zijn de volgende aandachtspunten te benoemen:

- Van Wijnen heeft de plicht om gronden af te nemen, ten behoeve van de realisatie van woningen. Zij heeft echter geen plicht om deze woningen te realiseren;
- Voor een succesvolle afronding van Hart van Zuid is en blijft de prioritaire status van Hart van Zuid van groot belang. De prioritering van programma in Hart van Zuid vraagt continue aandacht van de gemeente;
- Bouw- en ontwikkelplannen dienen bij te dragen aan de totstandkoming van de ambities van het Masterplan Hart van Zuid. Toetsing aan het Masterplan vraagt aandacht;
- Per 1 januari 2017 is de gemeente verantwoordelijk voor de projectorganisatie. In de grondexploitatie zijn hiervoor reële budgetten opgenomen. In het najaar wordt de inrichting van de projectorganisatie binnen de gemeente uitgewerkt;
- Voor het WTC Businessdistrict is expertise en marktkennis nodig om het gebied verder tot ontwikkeling te brengen.

Gevolgen algemene dienst: Financiering

De hiervoor geschreven financiële toelichting heeft betrekking op het gemeentelijk grondbedrijf. De herijking van Hart van Zuid heeft daarnaast ook een raakvlak met de algemene dienst. Dat heeft te maken met de financiering van de grondexploitatie, waarbij twee zaken wijzigen.

Samengevat:

Tot op heden (netto) geïnvesteerd	35,5
Waarvan door de gemeente gefinancierd	25,0
Waarvan door Van Wijnen gefinancierd	10,5
<hr/>	
Tekort op grondexploitatie bij onderhandelingsakkoord	12,3
Verwacht resultaat SPV	-1,5
	<hr/>
	10,8
Door Van Wijnen aan de gemeente te betalen (50%)	5,4
<hr/>	
Door de gemeente over te nemen financiering (10,5 – 5,4)	5,1

Bedragen in miljoenen

Ten eerste het deel dat de gemeente moet financieren. Tot op heden financiert Van Wijnen ongeveer een derde van alle uitgaven. Op dit moment komt dat neer op circa € 10,5 miljoen. Aangezien de gemeente per

1 januari de grondexploitatie alleen zal gaan voeren, zal ook de financiering van Van Wijnen door de gemeente worden overgenomen. Hier staat tegenover dat Van Wijnen € 5,4 miljoen bijdraagt in de dekking van het tekort op de grondexploitatie. Per saldo moet de gemeente afgerond € 5,0 miljoen extra financieren door de betaling van dit bedrag aan Projectbureau Hengelo BV/Van Wijnen. Gezien de huidige lage rentestand en de doorbelasting aan de grondexploitatie tegen 3,75%, leidt dit tot een voordeel voor de algemene dienst.

Daar staat echter het tweede aspect tegenover. Namelijk, dat tot 2016 Hart van Zuid werd doorbelast tegen 4,5% rente en dat dat per heden verlaagd wordt naar de gemeentelijke omslagrente van 3,75%. De begrote rente is daarmee hoger dan te realiseren rente.

Per saldo leiden de wijzigingen niet tot een financieel nadeel binnen de algemene dienst. De wijzigingen worden meegenomen bij het opstellen van de begroting 2017-2020.

Blik op de toekomst

De taken van het projectbureau Hart van Zuid worden per 1 januari 2017 overgedragen aan de gemeente Hengelo. De komende maanden wordt de overdracht van de taken voorbereid. De gemeentelijke medewerkers binnen het projectbureau Hengelo komen terug in de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft geen verantwoordelijkheid voor de medewerkers van Van Wijnen en voor de tijdelijke inhuur. Er is ook geen sprake van desintegratieschade.

De verdere ontwikkeling van Hart van Zuid wordt voortvarend opgepakt. De ambities uit het masterplan Hart van Zuid en de vast te stellen herziene grondexploitatie vormen daarbij het uitgangspunt.

De komende periode ligt de nadruk op het voorbereiden van de realisatie van de Laan Hart van Zuid en de nieuwe Boekelosebrug. De uitvoering hiervan gaat in de periode tot 2020 plaatsvinden. Daarmee wordt een belangrijke impuls gegeven voor de ontwikkeling van het gehele project Hart van Zuid en wordt een verbinding gelegd tussen het Centraal Station Twente en de A35, via bedrijventerrein Twentekanaal, waardoor de bereikbaarheid van Hart van Zuid verbetert. De voorwaarden voor de realisatie van een uitstekend vestigingsklimaat in het WTC Businessdistrict worden hiermee gecreëerd. Hiernaast worden de aangrenzende buurten en wijken beter ontsloten.

De ontwikkeling van het WTC businessdistrict vraagt bijzondere aandacht van de gemeente. Er zal een ontwikkelstrategie ontwikkeld worden die marktgericht is. Met de vestiging van de WTC organisatie en verwante instellingen in de voormalige MTS is een tijdelijke situatie gecreëerd die een impuls kan geven aan de definitieve ontwikkeling van het gebied. Bouwdeel 6 wordt al naar gelang de vraag uit de markt aangepast en verhuurd. Bouwdeel 1 van de MTS krijgt, in afwachting van een definitieve ontwikkeling, een tijdelijke invulling met sport/bewegen. Voor de tijdelijke invulling wordt vanuit de grondexploitatie maximaal € 100.000 extra ingezet. Ook de verkoop van het Vereenigingsgebouw en de ontwikkeling van het gebouw en de omgeving voor een nieuwe functie betekent een impuls voor het gebied en voor Hart van Zuid als geheel.

Uitgangspunt bij de herontwikkeling van het Vereenigingsgebouw is dat het gebouw en het bijbehorende park een bijzondere functie krijgen, gericht op het internationale karakter van de stationsomgeving. In de spin off van het WTC Businessdistrict wordt het Vereenigingsgebouw ontwikkeld als "business" centrum met functies zoals hotel, congres-, vergader- en horecafaciliteiten.

Samen met Van Wijnen wordt een multifunctionele invulling gegeven aan Lansinkveld Noord.

De aangrenzende Lansinkesweg en Industriestraat wordt op termijn aangepakt. Uitgangspunt daarbij is de ambitie van het Masterplan uit 2009. De uitvoering is sober en doelmatig. Het is van belang dat de doorstroming en de verkeersveiligheid voor automobilisten, fietsers en voor voetgangers verbetert.

In de Kanaalzone zijn de voorwaarden gecreëerd voor de realisatie van watergebonden bedrijvigheid. De uitgifte van de kavels zal starten.

Communicatie

Op 31 augustus hebben de gemeente Hengelo en Van Wijnen N.V. het (voorgenomen) besluit dat het college van B&W en de directie van Van Wijnen beiden hebben genomen, bekend gemaakt met een persbericht en een perstoelichting in het wekelijkse B&W persgesprek. Nadat uw raad en de RvC van Van Wijnen zich ook over het Akkoord hebben uitgesproken en het college van B&W haar definitieve besluit heeft genomen zal dat wederom gecommuniceerd worden met de pers.

BESPREEK- EN BESLI SPUNTEN

1. Kennis te nemen van het "Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen holding NV over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid Hengelo" versie 27 juni 2016;
2. Geen wensen en bedenkingen te uiten over het Akkoord op hoofdlijnen;
3. Instemmen met het uitwerken van het Akkoord op hoofdlijnen door het college van B&W in een op te stellen en te sluiten vaststellingsovereenkomst en aanvullende overeenkomsten;
4. Kennis te nemen van de bijdrage van € 5,4 miljoen die de gemeente van Van Wijnen ontvangt;
5. In te stemmen met de betaling van circa € 5,1 miljoen aan projectbureau Hengelo BV/Van Wijnen voor de overname van de financiering;

Daarnaast zijn voor de uitvoering van de grondexploitatie het volgende raadsbesluiten nodig:

6. De grondexploitatie Hart van Zuid, inclusief de complexen 790 "verspreide gronden Hart van Zuid" en 70 "gemeentelijk Hart van Zuid" vast te stellen, waarbij tevens ingestemd wordt met de looptijd van het WTC Businessdistrict (18 jaar) en van Woonstad Noord (12 jaar);
7. In te stemmen met de verrekening van € 3,0 miljoen vanuit de Algemene Reserve Investerings (ARI) aan en voor de Laan Hart van Zuid;
8. Een krediet te verlenen voor de verbouw van de gymzaal van de voormalige MTS, groot € 100.000,-.

FINANCIËLE ASPECTEN

Grondbedrijf

De grondexploitatie die ter vaststelling voorligt, heeft een tekort van € 16,1 miljoen, waarvan € 5,4 miljoen wordt gedekt door de bijdrage van Van Wijnen. Voor de gemeente resteert daardoor een tekort van € 10,7 miljoen. Naast de ('gezamenlijke') grondexploitatie is er een gemeentelijk complex 70, waarin voornamelijk de gemeentelijke bijdrage aan het project en de gemeentelijke plankosten verantwoord zijn. Hierin is ook de terugbetaling van de subsidie door de Special Purpose Vehicle (SPV), die de nieuwe fabriek van Stork in de Kanaalzone exploiteert, verantwoord. Complex 70 heeft een tekort van € 6,8 miljoen. Ten opzichte van de herziening per 01.01.2016 is dit tekort gedaald met € 1,3 miljoen doordat de afdracht aan Van Wijnen (van 50% van de terugbetaling door de SPV) verwerkt is in de bijdrage van Van Wijnen in het tekort (€ 5,4 miljoen) en doordat de rente verlaagd is van 4,5% naar 3,75%. In totaal dient de gemeente na vaststelling van deze grondexploitatie een voorziening te treffen voor Hart van Zuid van € 17,5 miljoen (16,1 - 5,4 + 6,8).

Bij de herzieningen per 1 januari 2016, door de raad vastgesteld op 8 juni 2016 zaaknummer 2014615, is voor Hart van Zuid een voorziening getroffen à € 17,8 miljoen. De financiële gevolgen voor het grondbedrijf passen hiermee binnen door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Het verschil van € 0,3 miljoen valt vrij binnen de reserve van het grondbedrijf.

De deelplannen WTC businessdistrict (711) en Woonstad Noord (714) hebben een langere looptijd dan 10 jaar. De stedelijke kantoorontwikkeling van het WTC businessdistrict neemt naar verwachting 18 jaar in beslag. Voor de Woonstad Noord is afgesproken dat Van Wijnen de komende 10 jaar huurt en vervolgens koopt waardoor het een deelplan een looptijd van 12 jaar kent. Op basis van het actuele BBV dient de gemeenteraad, in verband met de risico's van een lange looptijd, in te stemmen met deze lange looptijd. Deelplan Verspreide Gronden (790) is opgenomen als grondexploitatie. Met de vaststelling van de grondexploitaties worden de Verspreide Gronden in exploitatie genomen. Op bijlage 2 is ook weergegeven op welke gronden de Verspreide Gronden betrekking hebben.

Algemene dienst

De overname van circa € 5,0 miljoen financiering van Van Wijnen en het verlagen van de rente van 4,5% naar 3,75%, heeft per saldo geen nadelige consequenties voor de algemene dienst.

De overname van de financiering zal gerealiseerd worden door een betaling te doen van circa € 5,0 miljoen aan Projectbureau Hengelo BV/Van Wijnen. Het exacte bedrag wordt eind 2016 bepaald. Bij dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met deze betaling.

Tot op heden kwamen de grondexploitatie risico's voor de helft voor rekening van Van Wijnen. Per 1 januari 2017 komen al deze risico's ten laste van de gemeente. Hier staat tegenover dat de risico's zijn verminderd doordat er een meer realistische grondexploitatie is opgesteld. Daarnaast ligt een deel van het afzetrisico bij Van Wijnen. Per saldo heeft het gewijzigde risicoprofiel beperkt gevolgen voor het weerstandsvermogen. Het benodigde weerstandsvermogen is € 0,7 miljoen hoger.

In de vigerende en de toekomstbestendige grondexploitatie is ervan uit gegaan dat in 2016 vanuit de Algemene Reserve Investerings (ARI) € 3,0 miljoen beschikbaar gesteld wordt voor realisatie van de Laan Hart van Zuid. In ARI is voorzien in deze bijdrage. Bij dit voorstel vragen wij de raad in te stemmen met de verrekening hiervan.

BIJLAGE(N)

1. Akkoord op hoofdlijnen (met bijlagen)
2. Kaart Hart van Zuid met deelgebieden
3. Grondexploitatie HvZ aug 2016

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

Versie d.d. 27-6-2016

Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen Holding NV over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid te Hengelo

Vanaf 2013 wordt door de gemeente Hengelo en Van Wijnen Holding NV (Partijen) overlegd over een herijking van de samenwerking binnen het project Hart van Zuid. Partijen hebben uiteindelijk op *1 juli 2016* een akkoord op hoofdlijnen bereikt met de volgende inhoud:

Achtergrond

1. Partijen werken al sinds 1999 aan het project Hart van Zuid. De samenwerking is medio 2003 geformaliseerd met de ondertekening van een Samenwerkingsovereenkomst (SOK), waarin de volgende doelomschrijving is geformuleerd: *“Partijen gaan een langjarige samenwerking aan met betrekking tot de locatieontwikkeling, vastgoedontwikkeling en vastgoedrealisatie van het exploitatiegebied Hart van Zuid. Met de onderhavige overeenkomst en de daarbij behorende bijlagen stellen Partijen de randvoorwaarden en uitgangspunten alsmede de besluitvormingsprocessen vast waarbinnen Partijen de samenwerking ten behoeve van de integrale ontwikkeling van het Masterplan plus de Verdiepingslag Hart van Zuid aangaan.”*
2. Op basis van de SOK voeren partijen een gezamenlijke grondexploitatie waarbij de financiering van de planontwikkelingskosten in de grondexploitatie door Partijen op 50/50 basis geschiedt.
3. Partijen zijn op grond van de SOK ieder voor 50% resultaatsverantwoordelijk voor de gezamenlijke grondexploitatie.
4. Partijen hebben geconstateerd dat hun samenwerking zoals vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst 2003, het Bedrijfsplan 2007 en nadere schriftelijke uitwerkingen van beide documenten, in de huidige vorm onvoldoende meerwaarde heeft voor het project en zullen de SOK uiterlijk 31/12/2016 ontbinden. Partijen hebben daartoe de grondexploitatie c.a. herijkt en op basis daarvan de volgende afspraken gemaakt.

Afspraken herijking grondexploitatie en herstructurering samenwerking

5. Partijen hebben in het kader van de herijking vastgesteld en zijn overeengekomen een actualisatie van het programma, de opbrengsten, de kosten, de fasering, de risico's, de subsidies, de gronduitgifteprijsen prijspeil 1-1-2016, de indexaties van de gronduitgifteprijsen tot aan uitgifte etc. van de gezamenlijke grondexploitatie. De overeengekomen gezamenlijke grondexploitatie op grond van de SOK sluit per 1-1-2016 op een rekenkundig tekort van - € 10.800.000 (grondexploitatie dd 21-6-2016, bijlage 1). In dat tekort zijn inbegrepen de uitkomsten van de gesprekken die Partijen voerden over de technische onderwerpen

boekwaarde en financieringslasten. Partijen zijn ieder voor de helft resultaatsverantwoordelijk en zij verrekenen dit tekort onderling conform de afspraak in dit Akkoord.

6. Partijen zijn bij de herijking van de grondexploitatie als volgt te werk gegaan. De projectdirectie Hart van Zuid heeft een grondexploitatie 1-1-2016 (Grondexploitatie projectdirectie) opgesteld en aangeleverd aan Partijen. Partijen hebben vervolgens de Grondexploitatie projectdirectie herijkt en hebben deze herijkte Grondexploitatie als bijlage aangehecht aan dit Akkoord op hoofdlijnen. Het door Partijen bereikte akkoord over de aangehechte Grondexploitatie houdt in dat de Grondexploitatie projectdirectie is komen te vervallen en Partijen zullen handelen naar de inhoud van aangehechte Grondexploitatie. Partijen zijn daarbij onder andere tot de volgende afspraken gekomen.
 1. Het programma van Langeler Erve is verlaagd tot 20 appartementen, 22 stadswoningen en 2610 m2 wonen in de Smederij. De begrote opbrengst is verlaagd tot € 1.975.900,--.
 2. Voor Emga Zuid is uitgegaan van een bouwplan waarbij om de vervuiling heen wordt gebouwd. De opbrengsten zijn verlaagd tot € 2.141.800,--. De begrote saneringskosten zijn met € 1.800.000,-- verlaagd tot € 1.200.000,--.
 3. Het programma van WTC Business district is gelijk gebleven met 25.000 m2 bvo plus 50 woningen. De begrote opbrengst is gelijk gebleven op € 8.249.000,--.
 4. Het programma van Lansinkveld Noord is bepaald op 44.500 m2 BVO. De begrote opbrengst is verlaagd tot € 6.820.000,--.
 5. Het programma van de Kanaalzone is gelijk gebleven. De geraamde opbrengst is verhoogd naar € 3.330.000,--.
 6. Het budget voor de reconstructie van de hoek Lansinkesweg – Industriestraat is taakstellend vastgesteld op € 1.685.000,--.
 7. De geraamde kosten voor het Vereenigingsgebouw zijn initieel verlaagd met € 500.000,- en er is een additionele taakstellende besparing van € 500.000,-, een en ander zoals opgenomen onder bepaling 7 sub b.
 8. De geraamde huurinkomsten Woonstad Noord zijn verhoogd tot € 1.650.000,-- voor een periode van 10 jaar. Van Wijnen huurt, onder nader uit te werken condities, het terrein vanaf 1 juli 2016 voor 10 jaar van de gemeente Hengelo voor € 165.000,--. Dit jaarlijks huurbedrag is prijs vast en zal niet worden geïndexeerd.
 9. De rente op de subsidie van het Stationsgebied Noord blijft voor een bedrag van € 310.000,-- in de grondexploitatie staan.
 10. Van Wijnen betaalt een bijdrage industrieel erfgoed voor het ROC van € 250.000,-- vóór 31-12-2016 aan de gemeente Hengelo.
 11. De huurinkomsten van de Stork fabriek (SPV) worden voor € 1.500.000,--(NCW) toegerekend aan de grondexploitatie.
 12. De korting op de IMG subsidie als gevolg van lagere kosten in de Kanaalzone is niet aangepast.
 13. De plankosten en de post onvoorzien zijn taakstellend verlaagd met € 2.000.000,-- tot € 7.500.000,--.

De gemeente Hengelo maakt jaarlijks te actualiseren programma-afspraken voor woningbouwproductie en bedrijventerreinontwikkeling met de gemeenten in Twente en de provincie Overijssel. De gemeente Hengelo prioriteert Hart van Zuid bij de verdeling van de

programmaruimte. In zijn algemeenheid geldt m.b.t. de woningaantallen in de grondexploitatie het volgende. Er wordt aangetekend dat de aantallen indicatief zijn; wel dient er ter zake aantallen en uitstraling rekening gehouden te worden met de 'programma-afspraken' die de gemeente heeft gemaakt en het geactualiseerde Masterplan uit 2009. Wijzigingen in programma en aantallen (zowel hoger als lager) zullen geen effect meer hebben op de grondprijzen voor Van Wijnen mits gronden tijdig worden uitgenomen uit de grondexploitatie.

Vereffening en verdeling.

7. Partijen zullen op basis van de herijking zoals hierboven geschetst per 1-1-2017 ieder 50 % van het tekort voor hun rekening nemen waardoor de geactualiseerde grondexploitatie sluitend is. Het tekort 1-1-2017 is gebaseerd op het vastgestelde tekort 1-1-2016 dat door Partijen uiterlijk 15-12-2016 technisch als volgt wordt vastgesteld:
 - a) Het thans vastgestelde tekort - € 10.800.000 prijspeil 1-1-2016 wordt opgerent met 3,25% naar prijspeil 1-1-2017;
 - b) Inbegrepen in dit rekenkundig tekort zijn de volgende afspraken tussen Partijen:
 - i. Uitgangspunt is realisatie van een additionele taakstellende besparing op het Verenigingsgebouw van 500.000 Euro. De besparing dient als onderhandelingsresultaat met koper hard te zijn gecontracteerd voor 31-12-2016. Een afwijking van deze besparing, in negatieve of positieve zin, wordt verrekend tussen Partijen.
 - ii. Van Wijnen garandeert dat de kosten voor de aanheling van Emga maximaal 900.000 Euro (exclusief BTW) bedragen en dat Van Wijnen daarvoor het risico draagt. Door deze garantie valt een bedrag van 400.000 Euro vrij uit de post onvoorzien. Met deze afspraak is de post aanheling van Emga niet verder verrekenbaar tussen Partijen;
 - iii. Conform de inhoud van 'bijlage GOS' is budget GOS in de grondexploitatie beschikbaar van 450.000 Euro plus additioneel 500.000 Euro, in totaal 950.000 Euro exclusief BTW. Voor de additionele 500.000 Euro stellen Partijen een dekking beschikbaar van 300.000 Euro (vrijval post onvoorzien) en accepteren zij een gezamenlijk additioneel verlies van 200.000 Euro (inbegrepen in het tekort van - € 10.800.000); Een afwijking, in negatieve of positieve zin zulks vast te stellen door Partijen op basis van een door Partijen goed te keuren investeringsbegroting inclusief onderhandelingsresultaat Gasunie najaar 2016, van deze besparing wordt verrekend tussen Partijen.
 - c) Partijen zijn overeengekomen dat financieel afwijken van een post in de aangehechte grondexploitatie ook mogelijk is indien dit het belang volgt van één der Partijen. In dat geval zal die Partij de financiële afwijking geheel voor zijn rekening nemen en zal de andere Partij daaraan haar goedkeuring niet op onredelijke gronden onthouden.
 - d) De operationele kosten 2016 van het Projectbureau zullen Partijen ieder voor de helft betalen, losstaand van het te berekenen tekort 1-1-2017.
8. Het Projectbureau Hart van Zuid houdt op te bestaan per 31/12/2016. De taken van het projectbureau gaan over naar de gemeente Hengelo. Alle archieven, digitaal en op papier gaan over naar de gemeente Hengelo. Na 31/12/2016 is de gemeente Hengelo geen huur verschuldigd voor de kantoorruimte op Langelermatweg 56.

9. De in de gezamenlijke grondexploitatie opgenomen subsidies ten behoeve van het project komen m.i.v. 1/1/2017 toe aan de gemeente Hengelo. De gemeente Hengelo draagt het subsidierisico voor de subsidies. Van Wijnen spant zich in om te voldoen aan de subsidievoorwaarden die van toepassing zijn op de ontwikkeling van het Vereenigingsgebouw en zoals die ook opgenomen zijn in aangehechte grondexploitatie.
10. Per 31/12/2016 wordt de gezamenlijke grondexploitatie definitief beëindigd.

Situatie vanaf 1/1/2017

11. Vanaf 1/1/2017 zal de gemeente Hengelo de grondexploitatie voor Hart van Zuid voor haar rekening en risico voortzetten. De gemeente is vanaf dat moment volledig verantwoordelijk voor het realiseren van de grondexploitatie en draagt daarvan alle kansen en risico's. Daarnaast financiert de gemeente het project door en beheert zij de subsidies. In de aangepaste en aangehechte grondexploitatie zijn de door Van Wijnen gegarandeerde grondopbrengsten (voor Lansinkveld Noord geldt een afwijkende regeling, zie hierna) opgenomen en loopt de gemeente over die grondopbrengsten geen exploitatie technisch risico.
12. De gemeente Hengelo zal de volgende deelgebieden gaan realiseren:
 - a) WTC Business district
 - b) Bedrijventerrein Kanaalzone
 - c) Verspreide gronden
 - d) Hoofdinfrastructuur incl. het noordelijk deel van de Laan Hart van Zuid, het zuidelijk deel van de Laan Hart van Zuid en de brug over het Twentekanaal.

Inbegrepen in de afspraak over 12.a is een akkoord tussen Partijen hoe om te gaan met de subsidie Agenda van Twente ten behoeve van de grondexploitatie Hart van Zuid.

In de uitwerking zal de gemeente zich inspannen dat de Laan Hart van Zuid en de brug over het Twentekanaal uiterlijk op 1-1-2020 in gebruik zijn genomen teneinde de opstalontwikkeling door Van Wijnen te bevorderen.

13. Van Wijnen gaat zich volledig richten op de opstalontwikkeling in een aantal deelgebieden. Van Wijnen gaat de volgende deelgebieden ontwikkelen en realiseren en verplicht zich daartoe de grond af te nemen:
 - a) Het Vereenigingsgebouw, uiterlijk op 1 januari 2017.
 - b) Langelier Erve, uiterlijk op 1 januari 2018
 - c) Emga Zuid, uiterlijk op 1 januari 2020
 - d) Lansinkveld Noord, uiterlijk op 1 januari 2021
 - e) Woonstad Noord, uiterlijk op 1 januari 2027.
14. De vergoeding die Van Wijnen voor de af te nemen gronden betaalt aan de gemeente Hengelo per deelgebied bedraagt de vastgestelde prijs per 1-1-2016 + index per jaar:
 - a) Vereenigingsgebouw: € 1,--
 - b) Langelier Erve: € 1.975.900,--

- c) Emga Zuid: € 2.141.800,--
- d) Lansinkveld Noord: € 6.820.000.
- e) Woonstad Noord: € 3.493.400

Alle bedragen zijn weergegeven op prijspeil 1-1-2016 en worden geïndexeerd per jaar met de indices zoals opgenomen in de aangehechte grondexploitatie tot het moment van betalen. Genoemde bedragen zijn exclusief belasting en bijkomende kosten van de juridische levering. Van Wijnen heeft te zijner tijd de keuze om de gronden, indien voldoende voorverkoop heeft plaatsgevonden, ABC te laten leveren, waarbij A=gemeente, B=Van Wijnen, C=eigenaar / eindgebruiker.

Van Wijnen heeft jegens de gemeente Hengelo een gefaseerde afnameplicht van de gronden onafhankelijk van marktomstandigheden. Daarbij zal aansluiting gezocht worden bij de algemene verkoopvoorwaarden 2009 van de gemeente Hengelo. Van Wijnen heeft kennis genomen van deze algemene verkoopvoorwaarden. Deze voorwaarden mogen geen elementen opleveren die in strijd zijn met de geest en inhoud van dit Akkoord. Partijen zullen met elkaar nader in overleg treden over de passende inhoud van de verkoopwaarden tijdens het opstellen van de vaststellingsovereenkomst. Van Wijnen heeft geen realisatieplicht. De hoofdregel is dat Van Wijnen de kavels (fiscaal en technisch) bouw- en woonrijp afneemt van de gemeente Hengelo. De openbare ruimte (wegen, groen, water) blijven in bezit van de gemeente Hengelo. Partijen laten de mogelijkheid open dat Partijen gezamenlijk besluiten de werkzaamheden voor het technisch bouwrijp maken en saneren, tegen de in de grondexploitatie opgenomen budgetten en de daarover te rekenen indexatie, door Van Wijnen over te laten nemen van de gemeente indien het desbetreffende project (grondexploitatie en opstalontwikkeling) financieel en risicoteknisch wordt geoptimaliseerd. Een dergelijke overheveling van budget uit de grondexploitatie zal bij voorkeur geschieden tegen verlaging van de overeengekomen koopsommen voor gronden mits een dergelijke handelswijze zich niet verzet tegen de dan geldende wet- en regelgeving.

15. Van Wijnen verbindt aan de afname van een aantal deelgebieden (een) condities. Zie de bepalingen 16 tot en met 18 hierna. De gemeente Hengelo zal Van Wijnen actief ondersteunen om te zorgen dat deze conditie ingevuld wordt. Indien de conditie niet vervuld wordt treden de gemeente Hengelo en Van Wijnen met elkaar in overleg teneinde een andere oplossing c.q. verrekening, voor de niet invulbare conditie met elkaar te vinden, onverminderd de afnameplicht van Van Wijnen.
16. Emga Zuid: De grondprijs die Van Wijnen aan de gemeente betaalt en de hoogte van de saneringskosten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit principe heet de saldobenadering waarbij het verschil tussen grondopbrengsten en saneringskosten voor de grondexploitatie geborgd moet blijven. Indien nodig betrekken Partijen ook de post bouwrijp maken bij bedoelde saldobenadering. Partijen werken samen toe naar een situatie waarbij het bevoegd gezag akkoord gaat met een functioneel saneringsplan tijdig op te stellen door Van Wijnen volgens de beginselen van de aangehechte quick scan. Partijen bepalen de grondroute ten tijde van uitgifte zodanig dat conflict met aanbestedingsregels wordt voorkomen en dat saneringsbudget uit de grondexploitatie wordt overgeheveld aan Van

Wijnen. Van Wijnen is in dit geval risicodragend opdrachtgever voor de sanering en de gemeente controleert. Indien er geen goedkeuring wordt verkregen op de saneringsmethode die voor Van Wijnen wordt voorgesteld en het saldo van grondopbrengsten en saneringskosten onder druk komt te staan, dan zullen partijen direct in overleg treden op initiatief van Van Wijnen waarbij Partijen het ontwikkelplan en het saneringsplan bijstellen en gezamenlijk een nieuw financieel saldo bepalen. Een negatief verschil met het huidige saldo wordt 50/50 verrekend tussen Partijen.

17. Woonstad Noord: Van Wijnen ontwikkelt een bouwplan voor Woonstad Noord opdat Woonstad Noord uiterlijk 1-1-2027 tot ontwikkeling kan worden gebracht. In de tussengelegen periode (vanaf vaststellingsovereenkomst tot aan realisatie Woonstad Noord) zal de gemeente het terrein van Woonstad Noord verhuren aan Van Wijnen voor een jaarlijks vast bedrag van 165.000 Euro (excl. BTW) en zal Van Wijnen voor eigen rekening en risico doorverhuren aan derden. De gemeente zal zowel bij die verhuur door Van Wijnen als bij een eventueel noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan, loyaal en (pro)actief meewerken aan zowel de verhuur als aan een mogelijk noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan, dat laatste rekening houdend met haar publiekrechtelijke instrumentarium.

18. Lansinkveld Noord: Het gezamenlijk doel van Partijen is toe te werken naar een situatie waarin Van Wijnen uiterlijk 1-1-2021 alle gronden Lansinkveld Noord van de gemeente heeft afgenomen voor een totale grondopbrengst van € 6.820.000,-- prijspeil 1-1-2016. Partijen zetten de volgende stappen om dit doel te bereiken:

Direct na ondertekening van de vaststellingsovereenkomst brengen Partijen gezamenlijk in kaart welke wijzigingen mogelijk en noodzakelijk zijn ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan om te komen tot een bestemmingsplankader dat de ontwikkeling van dit deelgebied optimaal faciliteert en de taakstelling ten aanzien van de grondopbrengst mogelijk maakt. Van Wijnen is trekker van dit proces dat vóór 1 januari 2018 moet leiden tot gezamenlijke eensluidende besluitvorming. Iedere partij draagt zijn eigen kosten. Indien dit volgt uit de inhoud van het besluit zal de gemeente zich inspannen om zo spoedig mogelijk het bestemmingsplan te wijzigen in lijn met dit besluit. Ten aanzien van de uitkomst van deze inspanningsverplichting en de mogelijke financiële consequenties spreken Partijen het volgende af:

- a. Situatie 1: Partijen slagen er onverhoopt niet in gezamenlijk overeenstemming te bereiken dan wel de inspanningsverplichting leidt niet tot het door Partijen beoogde resultaat van onherroepelijke bestemmingsplanwijziging. In dat geval lopen Partijen ieder voor de helft risico op het negatieve verschil tussen de overeengekomen grondprijs van € 6.820.000,-- prijspeil 1-1-2016 en de nieuwe marktconforme grondprijs waarvoor Van Wijnen uiteindelijk uitneemt. Daarbij is aangetekend dat Van Wijnen in dat geval een nader te bepalen bedrag aan plankosten betrekking hebbend op door Van Wijnen gemaakte directe kosten ten behoeve van die bestemmingsplanwijziging verrekend wenst te zien met de uiteindelijke uitnameprijs van de gronden. Partijen zullen bij het opstellen van de vaststellingsovereenkomst

een redelijke vergoeding overeenkomen. De nieuwe grondprijs moet extern worden getaxeerd ter voorkoming van het verlenen van ongeoorloofde Staatssteun door de gemeente. Van Wijnen moet conform het huidige bestemmingsplan altijd uiterlijk 1-1-2021 afnemen en bij een negatief verschil ten opzichte van de overeengekomen grondprijs moeten beide Partijen ieder 50% van dat verschil afboeken. De uitnameprijs wijzigt dan overeenkomstig.

- b. Situatie 2: De inspanningsverplichting leidt wel tot de door Partijen beoogde onherroepelijke bestemmingsplanwijziging. In beginsel geldt dan de overeengekomen grondprijs van € 6.820.000,-- prijspeil 1-1-2016, tenzij dat een externe onafhankelijke taxatie door beide Partijen gezamenlijk op te dragen bepaalt dat deze grondprijs te hoog is. In het geval van situatie 2 loopt de gemeente nog 25% financieel risico in een mogelijk negatief verschil als bedoeld omschreven situatie 1. Voor het overige gelden de bepalingen als opgenomen onder situatie 1. Aanvullend op het bovenstaande komen Partijen overeen dat Gemeente het recht heeft om een tender te eisen indien het tussen partijen te nemen verlies op de overeengekomen grondprijs van € 6.820.000,-- prijspeil 1-1-2016 meer bedraagt dan 15% van de grondopbrengst. Dit recht heeft de gemeente zowel in situatie 1 als 2. Tevens zijn Partijen overeengekomen dat ze bij het opstellen van de Vaststellingsovereenkomst bepalen op welke wijze Van Wijnen de gronden gefaseerd kunnen worden afgenomen zonder dat dit een voor de gemeente leidt tot een verslechterd risicoprofiel.

19. Partijen zijn overeengekomen dat gemeente het verschil tussen de gefinancierde plankosten Van Wijnen van 10,5 mio en het 50% aandeel van Van Wijnen in het tekort van grondexploitatie aan Van Wijnen zal uitkeren op 1-1-2017 danwel binnen een redelijke termijn na ondertekening van de vaststellingsovereenkomst. Onlosmakelijk hiermee is verbonden dat Van Wijnen gelijktijdig de volgende garantie afgeeft aan de gemeente.

Van Wijnen stelt de gemeente een garantie van 1 mio euro opgebouwd uit een 50% bankgarantie en 50% concerngarantie. De garantiestelling expireert op het moment op 1-1-2021 op voorwaarde dat Van Wijnen op dat moment de gronden Lansinkveld Noord van de gemeente heeft afgenomen. Deze garantiestelling laat onverlet het gemeentelijk recht om volledige schadeloosstelling te vorderen indien Van Wijnen haar verplichtingen jegens de gemeente niet nakomt. Voor dat geval zijn Partijen het volgende overeengekomen:

Stap 1: Indien Van Wijnen niet uiterlijk binnen 14 dagen na de afgesproken datum het desbetreffende deelgebied afneemt is Van Wijnen alsnog in de gelegenheid om binnen 3 maanden na die datum af te nemen tegen betaling van de grondprijs op uiterlijke afnamedatum plus betaling van een boeterente die gelijk is aan de verhoogde wettelijke rente (BW 6:119b).

Stap 2: Indien Van Wijnen alsnog niet afneemt binnen die 3 maanden termijn is de positie van Van Wijnen geheel komen te vervallen voor dat betreffende deelgebied en staat het de gemeente volledig vrij om:

- Direct de voor die deellocatie afgegeven garanties in te roepen, geheel of gedeeltelijk zulks ter beoordeling van de gemeente;
- Volledige schade te vorderen (in een juridische procedure);

- Zaken te doen met derden voor het betreffende deelgebied.

De garantiestelling kan door de gemeente worden ingeroepen indien Van Wijnen niet tijdig of onjuist voldoet aan haar verplichting deelgebieden van de gemeente af te nemen of indien Van Wijnen in gebreke is terzake de huurbetaling Woonstad Noord. Indien de garantiestelling Van Wijnen dient te worden aangesproken door gemeente, is de gemeente gerechtigd ontbinding in te roepen terzake de algehele samenwerking met Van Wijnen voor Hart van Zuid en de schade die zij daardoor lijdt op Van Wijnen te verhalen.

Het onderwerp hoe om te gaan met wanprestatie, ook indien daar sprake van is van de zijde van de gemeente, zullen Partijen nader uitwerken in de op te stellen vaststellingsovereenkomst.

Algemene afspraken

Daar waar van toepassing is met het Projectbureau Hart van Zuid ook bedoeld het Projectbureau Hart van Zuid Hengelo BV.

20. Voor de periode tussen het tot stand komen van deze afspraken en de datum waarop de SOK ontbonden wordt, hebben partijen de volgende afspraken gemaakt.
 - a) Het Projectbureau Hart van Zuid blijft functioneren tot en met 31/12/2016.
 - b) Gemeente Hengelo en Van Wijnen stellen personeel beschikbaar om de voortgang van de werkzaamheden te waarborgen.
 - c) Gemeente Hengelo en Van Wijnen stellen samen een budget beschikbaar voor het dekken van de kosten van het projectbureau tot een max. van € 500.000 in 2016.
 - d) De directie van het Projectbureau Hart van Zuid bereidt de sluiting van het projectbureau voor. Zij wikkelen alle overeenkomsten met derden vóór 31 december 2016 af dan wel draagt die over aan de gemeente conform het daarover bepaalde in de samenwerkingsovereenkomst of schriftelijke uitwerkingen daarvan
 - e) De beëindiging van het projectbureau dient op verantwoorde en juridisch correcte wijze te geschieden, waaronder een afsluitende jaarrekening en indien mogelijk de formele liquidatie.
21. Partijen spreken af dat ze de gemaakte afspraken onderwerpen aan een fiscale toets. Deze fiscale toets dient plaats te vinden vóór besluitvorming over de vaststellingsovereenkomst. Deze toets wordt als bijlage bij de vaststellingsovereenkomst gevoegd.
22. Partijen spreken af dat ze de gemaakte afspraken onderwerpen aan een staatssteuntoets. Deze staatssteuntoets dient plaats te vinden vóór besluitvorming over de vaststellingsovereenkomst. Deze toets wordt als bijlage bij de vaststellingsovereenkomst gevoegd.
23. Dit akkoord op hoofdlijnen is een ambtelijk onderhandelingsresultaat. Van de zijde van de gemeente geldt in ieder geval het voorbehoud van goedkeuring door het college van B&W en

de instemming van de gemeenteraad van Hengelo op dit akkoord op hoofdlijnen en de vastlegging daarvan in een vaststellingsovereenkomst.

Voor Van Wijnen geldt het voorbehoud van instemming van de directie en de Raad van Commissarissen van Van Wijnen Holding NV van dit akkoord op hoofdlijnen en de vastlegging daarvan in een vaststellingsovereenkomst.

24. Partijen spreken af dat ze de gemaakte afspraken over de herstructurering van de samenwerking in Hart van Zuid juridisch vastleggen in een vaststellingsovereenkomst. Deze vaststellingsovereenkomst regelt ook de ontbinding van de SOK. In de vaststellingsovereenkomst worden de aanvullend te sluiten overeenkomsten over de uitname van deelgebieden door Van Wijnen en de aanpak van Lansink Noord benoemd o.a. huurovereenkomst Woonstad Noord, overeenkomst door van Wijnen uit te nemen deelgebieden, overeenkomst ontwikkeling Lansinkveld Noord). Partijen treden nog in overleg over de opdrachtverstrekking aan de jurist die de vaststellingsovereenkomst zal gaan opstellen en de notaris die eventueel betrokken zal worden bij de uitvoering daarvan.
25. Partijen streven naar besluitvorming over gemaakte afspraken zoals verwoord in dit Akkoord Hoofdlijnen in het college van B&W en de directie van Van Wijnen voor 1 augustus 2016 en in de gemeenteraad van Hengelo en de Raad van Commissarissen van Van Wijnen voor 1 november 2016. Partijen berichten elkaar schriftelijk over de uitkomst van de besluitvorming. De periode tot eind 2016 wordt benut voor het opstellen van de vaststellingsovereenkomst + aanvullende overeenkomsten en de ondertekening daarvan en het voorbereiden van de feitelijke uitvoering van de vaststellingsovereenkomst.

Bijlagen:

Herijkte Grondexploitatie 1-1-2016 d.d. 21-6-2016

Quickscan Van Wijnen sanering Emga Zuid d.d. ...

Gespreksverslag Gasunie d.d. 16-6-2016



		kadastrale nummer		opp.	Exploitatiegebied	
					datum	par.
					23-11-2015	T.U.
	kadastrale nummer	opp.				
A	15240 ged.	14120m ²				
				sectie D		
				schaal 1 : 1000		
Beleidsonderzoek & Geo Informatie				Nr. 8660		



Overleg Gasunie/Hart van Zuid inzake aanpassing cq vervanging gas ontvangst station

Aanwezig: ruime delegatie Gasunie (management, Projectleiding. Techniek en RO deskundige)
Ruime delegatie Hart van Zuid: projectleiders Wil B en Gerwin K, Adviseurs DHV, directie
Projectbureau Jan N.

Afspraken:

- a. De Gasunie heeft op een aantal onderdelen de scope aangepast:
Hergebruik van huidig skid
Continuering huidige afsluitvoorziening
Beperkte verlegging aanvoerleiding
Kleiner gebouw (kan prefab zijn)

Hierbij is uitgegaan van een verplaatsing van het huidige Gos
Volgens globale berekening zal dit een besparing opleveren van 250.000,-

- b. Handhaven van het Gos levert volgens de Gasunie geen lagere kosten op onder meer omdat ook in dat geval het inlaatschema moet worden vernieuwd. Daarnaast voldoet de locatie niet aan de veiligheidseisen. Hierover verschillen partijen van mening. De 4 meter grens is een NEN norm en geen wettelijke norm. Daarnaast wordt de openbare weg anders geïnterpreteerd. (fietspad en voetpad tellen wel/ niet mee).
Afgesproken dat de juristen met elkaar in overleg gaan en standpunten uitwisselen zodanig dat op directieniveau een besluit kan worden genomen.
- c. Afgesproken wordt dat de inhoudelijke mensen rond de tafel gaan om twee voorstellen verder uit te werken. Handhaven en aanpassen bestaand Gos en vervanging.
Van de zijde van Hart van Zuid wordt sterk aangedrongen op het bereiken van maximale synergie door Werk met werk te maken. Dit kan (grote) voordelen opleveren. De afspraak is gemaakt op 11 juli 2016. Vervolgens komt een offerte die naar verwachting wel enkele weken tijd zal vragen. Daarna kan een besluit worden genomen op de investeringsbegroting. Hierbij zal nog rekening moeten worden gehouden met een onzekerheid (positief en/of negatief)
- d. Zodra een getekende investeringsbegroting beschikbaar is kan het werk worden ingepland.
Volgens de Gasunie zal het nauwelijks mogelijk zijn dit nog in 2017 uit te voeren. Van de zijde van HVZ wordt er voor gepleit het werk naar voren te halen.

Voorlopige conclusies(financieel)

In de grondexploitatie is een budget beschikbaar (zonder onvoorzien) van 450.000,- (rond)
Met de kennis van nu verwacht de directie Hart van Zuid dat met een aanvulling uit de post Onvoorzien van ca 500.000,- de verplaatsing cq aanpassing van het Gos gerealiseerd zou moeten kunnen worden. Deze post is nodig omdat in beide gevallen het inlaatschema moet worden vernieuwd en voor het verleggen van de gasleiding onder de laan. Definitieve duidelijkheid kan worden verkregen nadat de offertes zijn verkregen.

Hengelo Jan Nieuwenhuizen

16 juni 2016

Van Wijnen Groep N.V.
Postbus 76
3740 AB Baarn

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Hoofdlijnenakkoord herijking Hart van Zuid	2035184		12-07-2016

Geachte directie,

Sinds 1999 werken de gemeente Hengelo en Van Wijnen NV samen aan de gebiedsontwikkeling van Hart van Zuid in Hengelo. Sinds 2003 doen partijen dat op basis van een samenwerkings-overeenkomst Hart van Zuid uit 2003. Dit heeft geleid tot de realisatie van een aantal mooie projecten, zoals de nieuwe brandweerkazerne, woningen in Langeler Erve, het ROC van Twente in de Gieterij, Metropool, het nieuwe kantoor van Siemens, de nieuwe fabriek van Stork in de Kanaalzone en het nieuwe winkelcentrum.

Vanaf september 2015 zijn er gesprekken gevoerd tussen delegaties van beide partijen over de voortgang van de samenwerking naar aanleiding van onze zorgen ten aanzien van de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen bij de ontwikkeling van het project Hart van Zuid.

Om een juridische discussie te voorkomen hebben partijen, op basis van een gezamenlijk geaccordeerd procesvoorstel, besloten te zoeken naar een voortzetting van het project door het scheiden en delen van zeggenschap, risico en exploitatie per deelgebied, aansluitend bij de specifieke deskundigheid/expertise van iedere partij. Een inhoudelijke gezamenlijke beoordeling van kosten, opbrengsten en risico's werd daarbij door beide partijen van belang geacht.

Ter uitvoering hiervan zijn partijen een intensief overleg- en onderhandelingstraject in gegaan. Dat traject heeft langer geduurd dan aanvankelijk gedacht. De inspanningen van beide partijen hebben tot overeenstemming over de herstructurering van de samenwerking op basis van een herijkte grondexploitatie geleid. Dit is vastgelegd in een "Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen NV over de herstructurering van de samenwerking van het project Hart van Zuid te Hengelo" dd. 27 juni 2016 (hierna: Akkoord). Onderdeel van dit Akkoord is ook dat de samenwerkingsovereenkomst uit 2003 op 31-12-2016 eindigt.

Het college van B&W van de gemeente Hengelo heeft in zijn vergadering van 12 juli 2016 een voorgenomen besluit genomen om in te stemmen met dit Akkoord en dat besluit voor te leggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad vergadert hierover naar verwachting op 4 oktober a.s. vooraf gegaan door een politieke markt op 21 september. Daarna nemen wij het definitieve besluit. Graag ontvangen wij uiterlijk 31 juli een schriftelijke bevestiging van het besluit van uw directie over het hoofdlijnenakkoord.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Let op:

Per 18 april is het Publieksplein te bezoeken aan de Hazenweg 121.

Bezoekadres

Hazenweg 121

E-mailadres

gemeente@hengelo.nl

Telefoonnummer

14-074

Om de voortgang in het proces te houden (mede met het oog op de nieuwe afspraken die met ingang van 1 januari 2017 moeten ingaan) stellen wij voor om z.s.m. te starten met het uitwerken van het Akkoord in een vaststellingsovereenkomst en daaruit voortvloeiende overeenkomsten. Deze vaststellingsovereenkomst vervangt de samenwerkingsovereenkomst uit 2003. Van onze kant stellen wij mr. P. Haccou van Nysingh advocaten en notarissen voor als jurist. Ons voorstel is dat hij in opdracht van de gemeente en in overleg en samenspraak met de door Van Wijnen NV voor te stellen jurist een eerste concept vaststellingsovereenkomst en daaruit voortvloeiende overeenkomsten opstelt. Deze concept overeenkomsten zouden uiterlijk eind oktober uit moeten monden in definitieve door partijen goedgekeurde documenten, zodat de ondertekening daarvan uiterlijk in november kan plaatsvinden. Parallel daaraan moeten het projectbureau Hart van Zuid en partijen de herstructurering van de samenwerking per 31-12-2016 voorbereiden, zodat partijen vanaf 1 januari 2017 in de nieuwe verhoudingen het project Hart van Zuid verder ontwikkelen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,



De heer J. Eshuis



De heer S.W.J.G. Schelberg

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Gemeente Hengelo
College van Burgemeester en Wethouders
Postbus 18
7550 AA HENGELO



S032807

Onderwerp : hoofdlijnen akkoord Hart van Zuid
Referentie : EvdB/ScK
Datum : 20 juli 2016
E-mail : e.vanden.berg@vanwijnen.nl
Telefoon : 035-548 28 39 (rechtstreeks)

Geacht College,

Hiermee bevestigen wij u de ontvangst van uw schrijven van 13 juli jl. , waarin u onder andere mededeelt dat u als College besloten hebt in te stemmen met het "Akkoord op hoofdlijnen gemeente Hengelo en Van Wijnen" van 27 juni 2016 en dit besluit zult voorleggen aan de gemeenteraad, die daarover op 4 oktober a.s. vergadert.

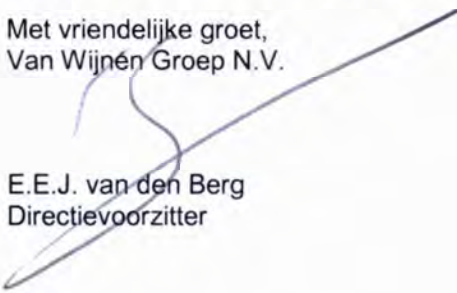
Reeds eerder is er via een mailbericht van heer C.W.J. van Bommel aan wethouder J. Bron gecommuniceerd dat de directie van Van Wijnen Groep N.V. eveneens haar goedkeuring aan het eerder bedoelde akkoord op hoofdlijnen heeft gegeven en wij willen die goedkeuring graag bevestigen aan het college van B&W. Binnen onze organisatie zal het akkoord in haar vergadering van oktober a.s. ter goedkeuring aan de Raad van Commissarissen worden voorgelegd.

Uw planning voor wat betreft de uit te werken tekst van de vaststellingsovereenkomst met bijlagen (over de definitieve tekst uiterlijk eind oktober a.s. overeenstemming bereiken), kunnen wij onderschrijven. Wij besloten ons in dat kader juridisch te laten bijstaan door Mr. J.H.H. Wevers van Gietema / Wevers notarissen te Apeldoorn.

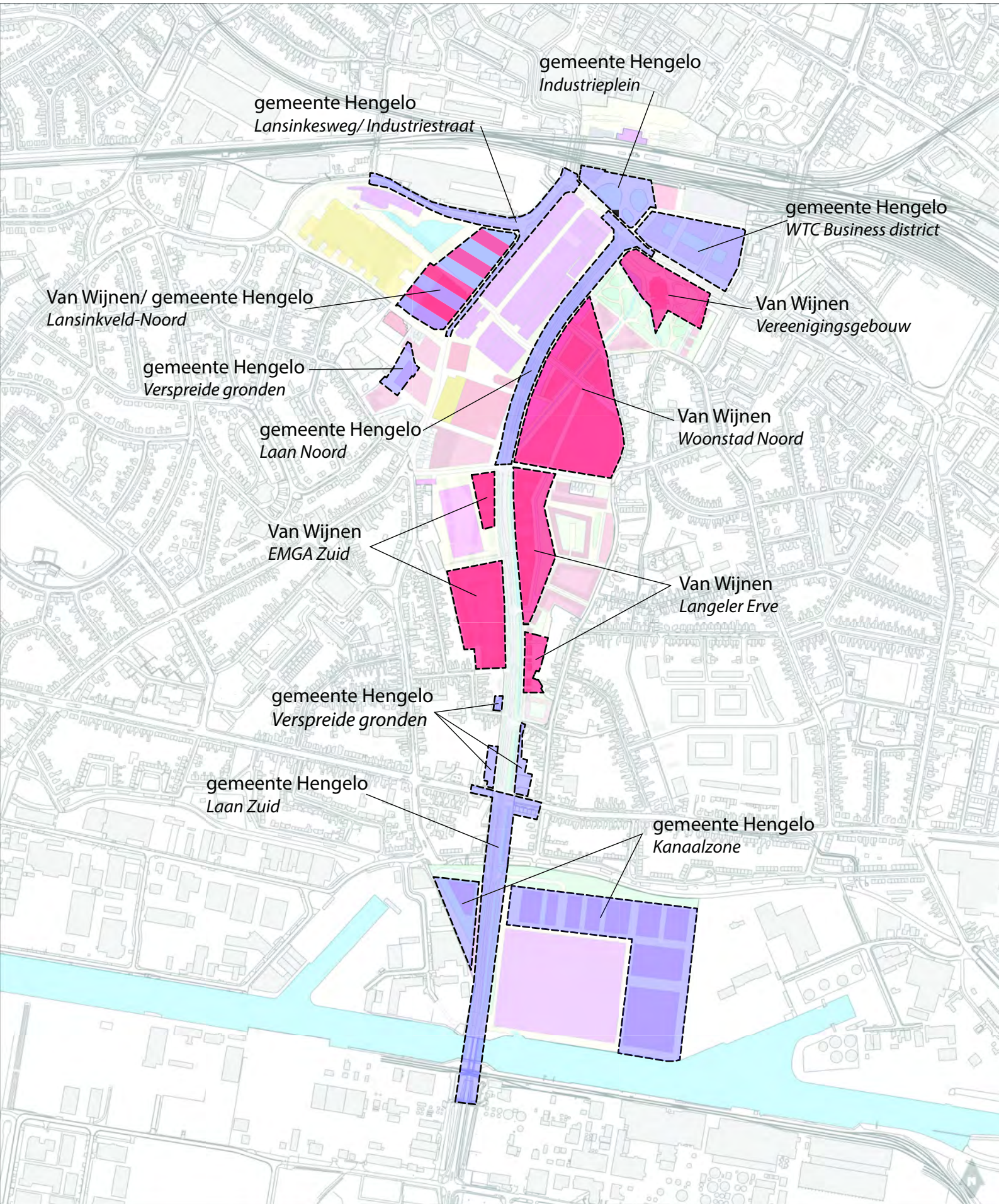
In de tweede helft van augustus 2016 (na de vakanties) wordt een eerste bijeenkomst gepland tussen de vertegenwoordigers van beide partijen en hun juridisch adviseurs om afspraken te maken die moeten leiden tot het redigeren van een eerste concept vaststellingsovereenkomst.

Wij vertrouwen erop u met dit schrijven voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Van Wijnen Groep N.V.



E.E.J. van den Berg
Directievoorzitter



Grondexploitatie HvZ aug 2016

bijlage 3

	Lansinkveld N 701	LE, HIS, EMGA 702-704	WTC-businessd. 711-712	Laan N & Z 713 & 715	Woonstad N 714	Kanaalzone 716	Verspr grond 790	HvZ grex totaal	complex 70
Verwervingskosten	14.880.000	17.018.000	8.754.000	14.434.000	8.149.000	4.773.000	2.255.000	70.263.000	
Civiele kosten (Sanering, BRM en WRM)	11.279.000	20.366.000	9.681.000	23.236.000	1.960.000	6.394.000	332.000	73.249.000	762.000
Plankosten (incl beheer)	4.409.000	10.318.000	7.077.000	4.758.000	808.000	1.055.000	574.000	28.999.000	20.293.000
Onvoorzien	241.000	506.000	347.000	1.480.000	519.000	75.000	37.000	3.206.000	
Overig	84.000	645.000	864.000					1.592.000	600.000
subtotaal kosten	30.893.000	48.853.000	26.724.000	43.908.000	11.435.000	12.297.000	3.199.000	177.309.000	21.655.000
subsidies rijk/provincie/etc	4.999.000	12.060.000	16.822.000	39.219.000	7.180.000	4.292.000		84.572.000	4.985.000
bijdrage gemeente	6.624.000	18.714.000		3.000.000				28.338.000	9.558.000
overige bijdragen	2.336.000	10.600.000	979.000	4.000	1.650.000		58.000	15.627.000	3.601.000
subtotaal subsidies en bijdragen	13.959.000	41.374.000	17.801.000	42.223.000	8.830.000	4.292.000	58.000	128.536.000	18.144.000
Grondgebonden	370.000	7.108.000		133.000			1.300.000	8.910.000	
Appartementen	1.450.000	2.340.000	1.375.000					5.165.000	
Kantoren			7.667.000					7.667.000	
Bedrijven	367.000				3.493.000	8.436.000		12.296.000	
Overig	9.867.000	2.808.000	997.000		23.000			13.695.000	
subtotaal grondopbrengsten	12.054.000	12.256.000	10.039.000	133.000	3.516.000	8.436.000	1.300.000	47.733.000	
financieringskosten	-9.070.000	-7.565.000	-3.541.000	1.534.000	65.000	-386.000	-1.917.000	-20.880.000	-13.660.000
indexering kosten	-121.000	-397.000	-965.000	-1.224.000	-704.000	-39.000	-41.000	-3.489.000	-15.000
indexering opbrengsten	379.000	163.000	1.138.000	4.000	600.000	134.000		2.418.000	
subtotaal tijdsinvloeden	-8.811.000	-7.799.000	-3.368.000	315.000	-39.000	-291.000	-1.958.000	-21.951.000	-13.675.000
resultaat op eindwaarde	-13.691.000	-3.022.000	-2.252.000	-1.238.000	872.000	140.000	-3.798.000	-22.990.000	-17.187.000
contante waarde resultaat (01.01.2016)	-10.199.000	-1.608.000	-847.000	-796.000	433.000	108.000	-3.160.000	-16.068.000	-6.847.000

Behandelaanbod

Onderwerp	Bezwaar Q-Park tegen aanwijzen parkeergarage De Beurs als activiteit die plaatsvindt i/h alg. belang		
Zaaknummer	2049608	Portefeuillehouder	Jan Bron
Historie	<p>De gemeenteraad heeft op 3 december 2014 een besluit (1037399) genomen om de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit in het algemeen belang als bedoeld in de Mededingingswet. Dit besluit is op 23 februari 2016 gepubliceerd.</p> <p>Q-park heeft op 12 februari en 3 mei 2016 bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Op 22 juni 2016 zijn deze bezwaarschriften voorgelegd aan de commissie voor de bezwaarschriften.</p> <p>Op 1 september 2016 heeft de advocaat, namens Q-park de raad (IS03 LIS 5 september 2016) in gebreke gesteld en aangemaand om alsnog een beslissing op bezwaar te nemen. Dit betekent concreet dat bij een besluit na twee weken de raad een dwangsom verschuldigd is aan Q-park.</p>		
Belangrijkste beslis/-bespreekpunten	<p>De gemeenteraad is op basis van de Mededingingswet het bevoegde orgaan om vast te stellen of economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. De gemeenteraad dient ook om die reden een beslissing op bezwaar te nemen.</p> <p>Met dit voorliggende besluit verklaart de raad het bezwaarschrift van 12 februari niet-ontvankelijk en het bezwaarschrift van 3 mei ongegrond. Dit doet u mede op basis van het advies van de commissie voor bezwaarschriften.</p> <p>Tevens vult uw raad het bestreden besluit uit december 2014 aan met:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De uitgebreidere motivering van het algemeen belang van de economische activiteit. • De voorwaarde dat de huidige tarieven niet worden verlaagd en dat in de parkeergarage geen gratis parkeren acties worden gehouden. 		
Raad	4 oktober		
Doel van de sessie	Besluitvorming		
Behandeladvies	Het presidium heeft geadviseerd om dit voorstel rechtstreeks te agenderen in de raad ter bespreking. Dit is de gebruikelijke procedure als ook de bezwaarschriftencommissie reeds hierover heeft beraadslaagd.		
Spreekrecht publiek	nee		

RAADSBESLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2049608	Dijk, Mark van	MID-TJZ	Bron, Jan
ONDERWERP			
Bezwaar Q-Park tegen aanwijzen parkeergarage als activiteit die plaatsvindt i/h alg. belang			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELo BESLUIT:

- Het namens Q-Park Operations Netherlands II B.V. ingediende bezwaarschrift van 12 februari 2016, ontvangen op 13 februari 2016 tegen het besluit de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet, conform het advies van de bezwaarschriftencommissie, niet-ontvankelijk te verklaren;
- het bezwaarschrift van 3 mei 2016, ontvangen 4 mei 2016 tegen het besluit de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet, ongegrond te verklaren, het bestreden besluit te handhaven onder aanvulling van de motivering en onder toevoeging van de voorwaarde dat de huidige tarieven niet worden verlaagd en dat in de parkeergarage geen gratis parkeren acties worden gehouden;
- het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen omdat het bestreden besluit niet wordt herroepen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Wanneer een overheidsorgaan economische activiteiten verricht moet daarvoor op grond van de mededingingswet de integrale kostprijs worden doorberekend. Economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, zijn uitgezonderd van deze verplichting. In de Mededingingswet is bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is vast te stellen dat een economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling voor een gemeente vindt plaats door de gemeenteraad. De gemeenteraad van de gemeente Hengelo heeft besloten om de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang. Q-Park heeft bij brieven van 12 februari 2016 en 3 mei 2016 bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Het bezwaarschrift is ter advisering voorgelegd aan de commissie voor de bezwaarschriften. Naar het oordeel van de commissie heeft Q-park terecht aangegeven dat onvoldoende onderbouwd is dat sprake is van een activiteit die voor de samenleving van algemeen belang is. De commissie is van oordeel dat het "faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied" een dermate vage omschrijving is, dat dit niet als deugdelijke onderbouwing van een algemeen belang kan dienen. De commissie is dan ook van mening dat het bestreden besluit onder andere op dit punt onvoldoende gemotiveerd is. Dit gebrek zou naar het oordeel van de commissie hersteld kunnen worden in de beslissing op bezwaar. Ter zitting hebben de vertegenwoordigers van de gemeente aangegeven dat het algemeen belang is gediend met een parkeergarage op deze plek om te voldoen aan de parkeervraag van het hotel en het theater. In de omgeving van deze instellingen is weinig parkeerruimte op het maaiveld. De parkeergarage voorziet in de benodigde parkeerruimte. Daarmee wordt hinderlijk foutparkeren in dit deel van de binnenstad voorkomen. Bij piekbelastingen wordt verder voorkomen dat de ringweg vast te staan met auto's op zoek naar een parkeerplaats. Verder is de parkeergarage gebouwd om het aanbod van parkeergelegenheid geografisch te spreiden over de stad en af te stemmen op de richtingen waaruit het meeste verkeer de stad benadert. De commissie is van oordeel dat deze motivering het besluit wel kan dragen. De commissie heeft dan ook geadviseerd het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten onder verbetering van de motivering en aanvulling van de voorwaarden.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELo,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2049608	Dijk, Mark van	MID-TJZ	
ONDERWERP			
Bezwaar Q-Park tegen aanwijzen parkeergarage als activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet.			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Door Q-park -Park Operations Netherlands II B.V. is bezwaar gemaakt tegen het besluit van de gemeenteraad de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet.

Wanneer een overheidsorgaan economische activiteiten verricht moet daarvoor op grond van de mededingingswet de integrale kostprijs worden doorberekend. Economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang zijn uitgezonderd van deze verplichting. In de Mededingingswet is bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is vast te stellen dat een economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling voor een gemeente vindt plaats door de gemeenteraad.

De gemeenteraad van de gemeente Hengelo heeft besloten om de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang. Q-Park heeft bij brieven van 12 februari 2016 en 3 mei 2016 bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Het bezwaarschrift is ter advisering voorgelegd aan de commissie voor de bezwaarschriften. Naar het oordeel van de commissie heeft Q-park terecht aangegeven dat onvoldoende onderbouwd is dat sprake is van een activiteit die voor de samenleving van algemeen belang is. De commissie is van oordeel dat het "faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied" een dermate vage omschrijving is, dat dit niet als deugdelijke onderbouwing van een algemeen belang kan dienen. De commissie is dan ook van mening dat het bestreden besluit onder andere op dit punt onvoldoende gemotiveerd is. Dit gebrek zou naar het oordeel van de commissie hersteld kunnen worden in de beslissing op bezwaar. Ter zitting hebben de vertegenwoordigers van de gemeente aangegeven dat het algemeen belang is gediend met een parkeergarage op deze plek om te voldoen aan de parkeervraag van het hotel en het theater. In de omgeving van deze instellingen is weinig parkeerruimte op het maaiveld. De parkeergarage voorziet in de benodigde parkeerruimte. Daarmee wordt hinderlijk foutparkeren in dit deel van de binnenstad voorkomen. Bij piekbelastingen wordt verder voorkomen dat de ringweg komt vast te staan met auto's op zoek naar een parkeerplaats. Verder is de parkeergarage gebouwd om het aanbod van parkeergelegenheid geografisch te spreiden over de stad en af te stemmen op de richtingen waaruit het meeste verkeer de stad benadert. De commissie is van oordeel dat deze motivering het besluit wel kan dragen. De commissie heeft dan ook geadviseerd het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten onder verbetering van de motivering.

Voorgesteld wordt het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten onder verbetering van de motivering en onder toevoeging van de voorwaarde dat de huidige tarieven niet worden verlaagd en dat in de parkeergarage geen gratis parkeren acties worden gehouden.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Voorgesteld wordt:

- het namens Q-Park Operations Netherlands II B.V. ingediende bezwaarschrift van 12 februari 2016, ontvangen op 13 februari 2016 tegen het besluit de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet, conform het advies van de bezwaarschriftencommissie, niet-ontvankelijk te verklaren;
- het bezwaarschrift van 3 mei, ontvangen 4 mei 2016 tegen het besluit de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, lid 5 Mededingingswet, ongegrond te verklaren, het bestreden besluit te handhaven onder aanvulling van de motivering en onder toevoeging van de voorwaarde dat de huidige tarieven niet worden verlaagd en dat in de parkeergarage geen gratis parkeren acties worden gehouden;
- het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen omdat het bestreden besluit niet wordt herroepen.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

Op 12 juli 2016 heeft de commissie voor de bezwaarschriften (commissie) advies uitgebracht inzake de bezwaarschriften van Q-park. De commissie adviseert in haar advies tot ongegrondverklaring van het bezwaarschrift en handhaving van het besluit onder aanvulling van de motivering. Daartoe oordeelde de commissie, met inachtneming van de aanvullende motivering die ter hoorzitting is gegeven, dat: (i) het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is voor wat betreft (de afbakening van) het algemeen belang dat wordt gediend; (ii) dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat bij de exploitatie van de parkeergarage sprake is van marktfalen; (iii) dat de aanwijzing van de parkeergarage als activiteit van algemeen belang niet in strijd is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en; (iv) dat het bestreden niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand is gekomen.

Ter nadere motivering van het bestreden besluit is in het concept van de beslissing op bezwaar:

- (i) becijferd wat de integrale kostprijs voor de parkeergarage aan de BP Hofstedestraat zou moeten zijn;
- (ii) in het kader van de belangenafweging de voorwaarde aan het besluit verbonden dat de gehanteerde tarieven niet zullen worden verlaagd en dat geen gratis-parkeren-acties zullen worden uitgevoerd;
- (iii) de motivering overgenomen zoals deze blijkt uit het advies van de commissie ter zitting is aangevuld;
- (iv) de eventuele parkeertarieven in de nabijheid van de parkeergarage BP Hofstedestraat inzichtelijk gemaakt;
- (v) het verband tussen de door de Gemeente beoogde (tarief)voorwaarden enerzijds en het marktfalen anderzijds uitdrukkelijk benoemd;
- (vi) verwezen naar en aangesloten bij het gemeentelijk parkeerbeleid ter nadere onderbouwing van het algemeen belang.

Bij een eventuele wens om de tarieven wel aan te passen zal het besluit tot aanwijzing van de garage als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang gewijzigd moeten worden en staat er opnieuw bezwaar open. De voorwaarde vormt een essentieel onderdeel van de afweging die gemaakt moet worden tussen de belangen van Q-park en het algemeen belang. Het algemeen belang blijkt te kunnen worden behartigd met het tarief dat thans wordt gehanteerd. Het voornaamste belang van Q-park is dat het bestreden besluit de gemeente een vrijbrief geeft om de tarieven onbepert te verlagen en Q-park oneigenlijk kan concurreren. Door het opnemen van deze voorwaarde kan dat bezwaar worden weggenomen.

FINANCIËLE ASPECTEN

Geen

BIJLAGE(N)

Conceptbeschikking op bezwaar
Berekening integrale kostprijs
Advies van de commissie voor de bezwaarschriften
Verslag van de hoorzitting

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

Commissie voor de bezwaarschriften

Advies inzake de bezwaarschriften van 12 februari 2016 en 3 mei 2016 van Pot Jonker advocaten ingediend namens Q-park Operations Netherlands II B.V. (verder te noemen Q-park) tegen het besluit van de gemeenteraad van 3 december 2014, bekendgemaakt 23 februari 2016, tot het aanwijzen van de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage als economische activiteit van algemeen belang.

1. Ontvankelijkheid

Het voornoemde besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. In artikel 6:8, eerste lid, van de Awb is bepaald dat de termijn aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Artikel 6:9, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bezwaarschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen.

Het besluit is bekendgemaakt op 24 februari 2016. Het bezwaarschrift van 12 februari 2016 is ontvangen op 13 februari 2016. Het bezwaarschrift van 3 mei 2016 is ontvangen op 4 mei 2016. Hieruit volgt dat het bezwaarschrift van 12 februari 2016 te vroeg is ingediend. Op dat moment was het bestreden besluit immers nog niet in werking getreden. Naar het oordeel van de commissie verkeerde appellant ook niet in de veronderstelling dat het besluit al wel in werking was getreden. Het bezwaarschrift van 12 februari 2016 moet daarom niet-ontvankelijk verklaard worden.

Het bezwaarschrift van 3 mei 2016 is tijdig is ingediend. Op dit moment wordt er parkeerbelasting geheven. Daardoor is het vereiste van de integrale doorberekening van de kostprijs mogelijk niet van toepassing op de exploitatie van de betrokken parkeergarage. Naar het oordeel van de commissie is appellant desalniettemin aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Als gevolg van het bestreden besluit behoeft de gemeente Hengelo niet de integrale kostprijs van de parkeergarage door te berekenen aan haar klanten. Daardoor kan zij parkeergelegenheid aanbieden onder de kostprijs. Appellant exploiteert een parkeergarage in de directe nabijheid. Appellant wordt door het bestreden besluit dan ook rechtstreeks in haar belang geraakt. Het feit dat er nu parkeerbelasting wordt geheven door de gemeente doet daar niet aan af. Indien de gemeente in de toekomst zal besluiten om alsnog (civielrechtelijk) betaald parkeren in te voeren zal het bestreden besluit alsnog doeltreffen. Tegen die tijd kan appellant evenwel niet meer met succes bezwaar aantekenen tegen het bestreden besluit, omdat de bezwarentermin op dat moment zal zijn verlopen. Appellant kan derhalve zijn belangen alleen veilig stellen door thans bezwaar te maken.

2. Bezwaren

Samengevat en voor zover hier van belang voert appellant de volgende gronden van bezwaar aan:

Aan het besluit ligt de navolgende motivering ten grondslag:

"De gemeente Hengelo verricht vele economische activiteiten in de vorm van diensten en prestaties. Op grond van de zogeheten Wet Markt en Overheid moet zij daarvoor de kosten volledig in rekening brengen aan de afnemers. In enkele gevallen gebeurt dat niet. Bijvoorbeeld het zwembad en de gratis openbare fietsenstalling. De gemeente vindt het belangrijk dat deze activiteiten op deze wijze blijven plaatsvinden. Dat kan als de gemeenteraad die activiteiten op grond van artikel 25 van de Mededingingswet aanwijst als activiteiten van 'algemeen belang'. De openbare consultatieronde heeft geen reacties en dus ook geen afwijkende zienswijzen opgeleverd."

Ten aanzien van de exploitatie van de parkeergarage is meer in het bijzonder het volgende opgenomen:

"Het niet volledig in rekening brengen van de integrale kostprijs heeft bij het BP Hofstedestraat ten doel het tarief zodanig te houden dat dit het gebruik maken van deze garage stimuleert en zo het faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied. Daarnaast wensen wij geen te grote verschillen in de tarieven van de garages onderling, omdat anders bepaalde gebieden minder aantrekkelijk voor bezoekers worden. Voor de BP Hofstedestraat geldt, dat het tarief is bedoeld om het gebruik van de parkeergelegenheid te stimuleren, maar wel tegen een

tarief, dat niet zodanig is, dat dit leidt tot een minder gebruik van de overige aanwezige mogelijkheden.

NB. Met ingang van 28 oktober a.s. zal de gemeente als eigenaar het beheer en de exploitatie van deze garage op zich nemen. Er wordt een tweejarige proef gestart met

het heffen van parkeerbelasting in deze parkeergarage. Het wettelijk regiem is alsdan gelegen in de Gemeentewet en is derhalve de Wet M en O niet van toepassing."

Op grond van artikel 25h lid 6 Mededingingswet, kan een bepaalde economische activiteit aangewezen worden als een activiteit c.q. dienst in het algemeen belang. Indien een dergelijk aanwijzingsbesluit heeft plaatsgevonden, wordt de betreffende economische activiteit - in het onderhavige geval de gratis aangeboden parkeerplaatsen in de parkeergarages - onttrokken aan de overige gedragsregels uit Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, zoals ingevoerd bij de Wet M en O.

Q-Park is van mening dat het bestreden besluit in strijd is met (het doel en de strekking van) de Wet M en O. Verder is het besluit volgens Q-Park onvoldoende gemotiveerd en kan de motivering het bestreden besluit niet dragen. Het bestreden besluit is daarnaast in strijd met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Tot slot is het besluit in strijd met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Q-Park ligt deze stellingen als volgt toe.

Het bestreden besluit is onvoldoende gemotiveerd en in strijd met de Wet M en O

Een besluit tot aanwijzing van een bepaalde activiteit als een "activiteit c.q. dienst in het algemeen belang" (ook wel genoemd een algemeen belang besluit, verder aan te duiden als een "ABB"), dient deugdelijk gemotiveerd te worden omdat een dergelijk besluit de gemeente in staat stelt om op oneerlijke wijze te concurreren met de marktpartijen. Q-Park constateert dat een deugdelijke motivering om het parkeren aan te wijzen als een activiteit c.q. dienst in het algemeen belang ontbreekt én dat de (wél) aanwezige motivering het bestreden besluit niet kan dragen.

Volgens Q-Park kan de onderhavige economische activiteit, dat wil zeggen het aanbieden van parkeerplaatsen, hoe dan ook niet aangemerkt worden als een economische dienst van algemeen belang. In dat verband kan gewezen worden op de (door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, opgestelde) 'Handreiking Wet Markt en Overheid' (verder te noemen: de "Handreiking"):

"het algemeen belang dat specifiek met de economische activiteiten moet worden behartigd, dient concreet te worden omschreven. Soms kan daarvoor worden verwezen naar wetgeving en de bijbehorende toelichting. In andere gevallen dient een bestuursorgaan 'ad hoe' te omschrijven welk algemeen belang met de uitvoering wordt gediend. Dat algemeen belang is er niet, indien de markt zelf voorziet in het aanbod van de desbetreffende goederen of diensten (geen sprake van marktfalen). Evenmin wordt als algemeen belang aangemerkt het eigen financieel of economisch belang van de desbetreffende overheid. Er moet dus sprake zijn van een breder belang."

(Handreiking p. 26).

Kortom: uw Raad had in de motivering van het bestreden besluit niet alleen aan moeten geven welk algemeen belang behartigd wordt, maar ook moeten aangeven én aannemelijk moeten maken dat er sprake is van een situatie dat de markt niet voorziet in het aanbod van de desbetreffende goederen of diensten. Van een dergelijk marktfalen is in het onderhavige geval evident geen sprake: de Q-Park Parkeergarage voorziet in het gewenste parkeeraanbod. Dit gebeurt echter logischerwijs niet tegen een verlieslatende prijs, maar van de marktpartijen hoeft én kan ook niet verwacht worden dat zij hun diensten verlieslatend aanbieden.

Zonder dit marktfalen is er volgens de Handreiking geen sprake van activiteit waarvoor een ABB genomen mocht worden. Uit niets blijkt overigens dat uw Raad überhaupt onderzoek heeft gedaan naar een eventueel marktfalen.

Ook uit de Memorie van Toelichting bij de Wet M en O volgt dat niet zomaar elke activiteit als een activiteit van algemeen belang kan worden aangewezen:

"Diensten van algemeen economisch belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Deze diensten onderscheiden zich van «gewone diensten» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot bijvoorbeeld kwaliteit, toegankelijkheid of leveringszekerheid. {Kamerstukken II, 31 354, nr. 3, p. 36}.

Er moet sprake zijn van een zodanig publiek belang, dat de door de gemeente aangeboden dienst zich onderscheidt van een "gewone dienst". Dit is bijvoorbeeld het geval indien de kwaliteit, toegankelijkheid of leveringszekerheid van de dienst gegarandeerd moet worden. Op géén enkele wijze wordt in het bestreden besluit gemotiveerd - laat staan aannemelijk gemaakt - dat er een publiek belang wordt gediend dat niet door de marktpartijen kan worden geleverd.

In het besluit wordt gesuggereerd dat er weldegelijk sprake is van een algemeen belang, omdat de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied worden gefaciliteerd en omdat het besluit het gebruik van de parkeergarages zou stimuleren. Hiermee is echter nog niet onderbouwd dat sprake is van een activiteit die voor de samenleving van algemeen belang is. Op géén enkele manier is immers aannemelijk gemaakt dat bijvoorbeeld de kwaliteit, toegankelijkheid of

leveringszekerheid in het gedrang zouden komen indien de parkeerdiensten kostendekkend werden aangeboden.

Bovendien dient opgemerkt te worden dat het "faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied" een dermate vage omschrijving is, dat dit niet als deugdelijke onderbouwing van een algemeen belang kan dienen. Op basis van de hiervóór genoemde Handreiking dient het algemeen belang concreet omschreven te worden. Het "faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied" kan niet als een dergelijke concrete omschrijving aangemerkt worden.

Verder dient opgemerkt te worden dat de belangen van de genoemde detailhandel, horeca en instellingen, hoe dan ook niet als algemeen belang kwalificeren. Dit is een specifiek belang van de betreffende ondernemers. Over het beoogde gevolg dat "dit [besluit] het gebruik maken van deze garage stimuleert", kan Q-Park ook kort zijn. Dit is immers geen algemeen belang maar een commercieel belang van de gemeente zélf.

Het besluit is dan ook in strijd met het doel en de strekking van de Wet M en O en bovendien volstrekt onvoldoende gemotiveerd. Reeds hierdoor dient het besluit door uw Raad herroepen te worden.

Verder is Q-Park van mening dat de gegeven motivering het bestreden besluit niet kan dragen. Er blijkt namelijk nergens uit - als al aanvaard wordt dat het algemeen belang door dit besluit wordt gediend - dat de gekozen maatregel het algemene belang daadwerkelijk zal dienen.

Uit uitgebreid (wetenschappelijk) onderzoek is bij herhaling duidelijk naar voren gekomen dat er géén verband bestaat tussen het bezoek aan een winkelcentrum en de hoogte van de parkeerkosten.[^] De in de motivering van het besluit impliciet besloten stelling, dat de detailhandel, horeca en overige instellingen beter bereikt zullen worden én dat de omzet van de ondernemingen zal toenemen, door de parkeerkosten laag te houden, is dan ook onjuist. Als er al sprake zou zijn van de behartiging van een algemeen belang, dan staat vast dat de door uw Raad gekozen maatregel het beoogde doel niet zal verwezenlijken. Daarmee is het besluit overigens ook in strijd met de vereiste zorgvuldigheid, omdat uw Raad had behoren te onderzoeken of de gekozen maatregel het beoogde doel überhaupt kon realiseren. Uit niets in het bestreden besluit blijkt dat een dergelijk onderzoek is gedaan.

Q-Park concludeert daarmee dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven, uit niets blijkt dat dit besluit daadwerkelijk een activiteit van algemeen economisch belang behartigt. Hiervoor moet minimaal sprake zijn van marktfalen, hetgeen niet onderbouwd is en waar overigens ook geen sprake van is. De redenen die uw Raad wél heeft aangevoerd kunnen het besluit verder ook niet dragen; uit niets blijkt dat dit besluit daadwerkelijk het gepretendeerde algemeen belang zou kunnen dienen.

Eisen van proportionaliteit en subsidiariteit

Volgens de Handreiking dient afgewogen te worden of het noodzakelijk én proportioneel is om een bepaalde activiteit aan te merken als een activiteit van algemeen belang:

"Om te kunnen komen tot een algemeen belangvaststelling, moeten de voordelen ten aanzien van het algemeen belang opwegen tegen de nadelen ten aanzien van de belangen van derden. Steeds dient in aanmerking te worden genomen of als gevolg van het niet meer van toepassing zijn van de gedragsregels van de Wet M en O op economische activiteiten van een overheid of bevoordelingen van overheidsbedrijven, het risico bestaat van verdringing van de markt van private ondernemingen. Voorkomen moet worden dat derden onevenredig worden getroffen als gevolg van de algemeen belangvaststelling. Dat is in elk geval aan de orde indien de algemeen belangvaststelling niet noodzakelijk is omdat het beoogde doel ook met minder vergaande middelen kan worden bereikt. Indien de algemeen belangvaststelling op zich wel noodzakelijk is moet een belangenafweging plaatsvinden: weegt het algemeen belang dat gemoeid is met de uitvoering van de bedoelde activiteiten zonder toepassing van de gedragsregels zwaarder dan het belang van private ondernemers bij eerlijke concurrentieverhoudingen?" (Handreiking, p. 26).

Overigens liggen deze eisen ook besloten in het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 Awb. Uit niets in het besluit blijkt dat daadwerkelijk aan de eisen van subsidiariteit (noodzakelijkheid) en proportionaliteit is getoetst. Het besluit kan de toets aan deze eisen overigens ook niet doorstaan. In feite worden door het bestreden besluit de ondernemers van de detailhandel, horeca en overige instellingen bevoordeeld ten opzichte van Q-Park. Ten behoeve van deze

[^] zie bijvoorbeeld: WPM Research, Focus op Vastgoed, Parkeertarieven binnensteden, juni 2015, en het artikel van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Goudappel Coffeng B.V., 'Parkeren heeft weinig invloed op winkelomzet', Vexpansie 2 september 2008.

In feite worden door het bestreden besluit de ondernemers van de detailhandel, horeca en overige instellingen bevoordeeld ten opzichte van Q-Park. Ten behoeve van deze ondernemers worden de parkeerkosten van de gemeentelijke garage immers - tot een verlieslatend niveau - laag gehouden met als direct gevolg dat de onderneming Q-Park haar omzetten zal zien teruglopen. Dit, terwijl -

zoals hiervóór reeds uiteengezet - de gekozen maatregel het beoogde doel niet zal verwezenlijken; er bestaat namelijk géén verband tussen het verlagen c.q. laag houden van de parkeertarieven en de door de ondernemers behaalde omzetten in een (winkel)centrum. Het besluit kan de toets van de noodzakelijkheid dus ook niet doorstaan, het verlieslatend exploiteren van de gemeentelijke parkeergarages zal nimmer tot het gewenste effect leiden.

26. Maar zelfs indien wél aangenomen zou worden dat verlieslatend exploiteren van de parkeergarages het beoogde effect zou kunnen verwezenlijken, had het op de weg gelegen van uw Raad om eerst te onderzoeken of het beoogde doel door een minder ingrijpende methode behaald kan worden. Uit niets blijkt dat Uw Raad onderzocht heeft of een minder ingrijpende methode voorhanden was.

Verder is ook niet voldaan aan de evenredigheidsnorm van artikel 3:4 Awb. Op géén enkele manier blijkt uit dit besluit dat de belangen van Q-Park (dan wel de marktpartijen in het algemeen) zijn meegewogen. Zo blijft het duister waarom de belangen van Q-Park moet wijken voor het (gestelde) algemeen belang. Verder is niet duidelijk waarom de onderneming van Q-Park een omzetsderving zou moeten dulden ten faveure van de belangen van de detailhandelondernemers in het centrum van Hengelo.

Q-Park concludeert dat het bestreden besluit niet getoetst is aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Overigens zou het besluit ook niet in stand kunnen blijven indien wél getoetst was aan deze eisen; het bestreden besluit kan de toets aan deze eisen hoe dan ook niet kan doorstaan. Het bestreden besluit is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Uit het vorenstaande wordt duidelijk dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Het hier bestreden besluit is dan ook in strijd met artikel 3:2 Awb tot stand gekomen. Aangezien de door uw Raad gekozen maatregel verstrekkende gevolgen kan hebben -onder meer Aangezien de door uw Raad gekozen maatregel verstrekkende gevolgen kan hebben -onder meer voor de omzet in de Q-Park Parkeergarage - vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat er onderzoek wordt gedaan naar de te verwachten positieve gevolgen van een maatregel (alsmede naar de negatieve gevolgen). Pas indien deugdelijk onderzoek is gedaan naar de te verwachten gevolgen, kan een goede afweging van de bij het besluit betrokken belangen gemaakt worden. Zoals hiervóór reeds door Q-Park is aangevoerd is door uw Raad onvoldoende onderzocht of de gekozen maatregel überhaupt het beoogde doel kan verwezenlijken. Nergens blijkt uit dat uw Raad hiernaar daadwerkelijk onderzoek heeft gedaan. Het bestreden besluit lijkt veeleer gebaseerd op het vermoeden dat de maatregel het gewenste effect zal verwezenlijken. Verder lijkt geen onderzoek te zijn gedaan naar de gevolgen die het besluit voor Q-Park zal hebben. Deze gevolgen zijn mogelijk zelfs onomkeerbaar omdat de ervaring leert, dat zodra een klant gewend is aan een bepaalde parkeergarage, hij niet - althans niet snel - meer in een andere parkeergarage zal parkeren. Een deel van de klanten die dus voorheen in de Q-Park Parkeergarages parkeerden, zullen voortaan blijvend in de gemeentelijke parkeergarages parkeren.

In dat verband merkt Q-Park nog op dat uw Raad ook op géén enkele manier gebruikt heeft gemaakt van haar mogelijkheden om de belangen van Q-Park te onderzoeken. Bovendien heeft uw Raad ervoor gekozen om - ondanks de mogelijkheid daartoe - géén uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen. Er is weliswaar gekozen om een (korte) inspraakprocedure te volgen, maar Q-Park is als direct belanghebbende bij dit besluit niet over deze inspraakprocedure geïnformeerd en is ook niet geconsulteerd. Q-Park kan dan ook niet anders vermoeden, dan dat haar belangen in het geheel niet zijn meegewogen in het bestreden besluit. Dit, terwijl Q-Park met de Q-Park Parkeergarage in 377 parkeerplaatsen voorziet in Hengelo en dus een wezenlijk belang heeft bij het parkeerbeleid van de gemeente.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande verzoeken wij u het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen door het besluit in zijn geheel in te trekken. Volledigheidshalve doen wij daarbij namens Q-Park een beroep op artikel 7:15 Awb.

3. Feiten in chronologische volgorde

De gemeenteraad van de gemeente Hengelo heeft besloten om de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, vijfde lid, van de Mededingingswet. Dit besluit is indertijd niet, althans niet juist, gepubliceerd. De publicatie heeft op 23 februari 2016 alsnog plaatsgevonden.

Q-Park kan zich met dit besluit niet verenigen en is bij brieven van 12 februari 2016 en 3 mei 2016 in bezwaar gekomen tegen dit besluit.

Q-Park exploiteert een betaalde parkeergarage in de gemeente Hengelo, te weten: De Brink (verder te noemen: de "Q-Park Parkeergarage"). Q-Park biedt met deze parkeergarage totaal 377 betaalde parkeerplaatsen aan in Hengelo. De parkeergarage wordt geëxploiteerd tegen een tarief van € 1,— voor elke 28 minuten met een maximaal dagtarief van € 12,— per dag.

De Q-Park Parkeergarage ligt in de (directe) nabijheid van de gemeentelijke parkeergarage. Doordat de gemeentelijke parkeergarage niet kostendekkend geëxploiteerd wordt, kan de gemeente haar parkeerdiensten goedkoper aanbieden dan Q-Park. De gemiddelde automobilist zal volgens appellant als gevolg daarvan de gemeentelijke parkeergarage verkiezen boven de Q-Park Parkeergarage; Q-Park lijdt hierdoor rechtstreeks (omzet)schade. Op 22 juni heeft de hoorzitting bij de commissie voor de bezwaarschriften plaatsgevonden.

4. Behandeling van de bezwaren

Economische activiteiten en bevoordelingen van overheidsbedrijven die plaatsvinden in het algemeen belang, zijn in artikel 25h, vijfde lid, uitgezonderd van de Wet M en O. In het zesde lid van dat artikel wordt voor de verschillende overheden bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is vast te stellen dat een economische activiteit of een bevoordeling van een overheidsbedrijf plaatsvindt in het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling voor een gemeente vindt plaats door de gemeenteraad.

De gemeenteraad van de gemeente Hengelo heeft besloten om de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, vijfde lid, van de Mededingingswet. Q-Park kan zich met dit besluit niet verenigen en is bij brieven van 12 februari 2016 en 3 mei 2016 in bezwaar gekomen tegen dit besluit.

De algemeen belangvaststelling is enigszins vergelijkbaar met de aanwijzing van een zogenoemde dienst van algemeen economisch belang (DAEB) op grond van het EU-Verdrag. In beide gevallen gaat het er om dat vanwege het algemeen belang overheden bepaalde economische activiteiten kunnen verrichten zonder toepassing te geven aan de mededingingsregels. Overheidsorganisaties hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij het afbakenen van het algemeen belang. Zie in dit verband bijvoorbeeld HR 24 december 2005, Gst. 2005/78 m.nt. T.E.P.A. Lam en ABRvS 21 december 2005, AB 2006/252 m.nt. B.P.M. van Ravels.

Bij het beantwoorden van de vraag of de gemeenteraad tot het bestreden besluit heeft kunnen komen moet de commissie in eerste instantie vaststellen welk specifiek algemeen belang aan de orde is en of de desbetreffende economische activiteiten dat algemeen belang dienen. Het niet volledig in rekening brengen van de integrale kostprijs van het parkeren in parkeergarage De Beurs aan de BP Hofstedestraat (verder : de BP Hofstedestraat) heeft volgens het bestreden besluit ten doel het tarief zodanig te houden dat dit het gebruik maken van deze garage stimuleert en zo de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied faciliteert. Daarnaast wenst de raad geen te grote verschillen in de tarieven van de garages onderling, omdat anders bepaalde gebieden minder aantrekkelijk voor bezoekers worden. Voor de BP Hofstedestraat geldt, dat het tarief is bedoeld om het gebruik van de parkeergelegenheid te stimuleren, maar wel tegen een tarief, dat niet zodanig is, dat dit leidt tot een minder gebruik van de overige aanwezige mogelijkheden.

Naar het oordeel van de commissie heeft appellant terecht aangegeven dat hiermee niet is onderbouwd dat sprake is van een activiteit die voor de samenleving van algemeen belang is. De commissie is van oordeel dat het "faciliteren van de aanwezige detailhandel, horeca en instellingen in het gebied" een dermate vage omschrijving is, dat dit niet als deugdelijke onderbouwing van een algemeen belang kan dienen. Het kan niet als een concrete omschrijving aangemerkt worden. De commissie is dan ook van mening dat het bestreden besluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd is. Dit gebrek zou naar het oordeel van de commissie hersteld kunnen worden in de beslissing op bezwaar.

Ter zitting hebben de vertegenwoordigers van de gemeenteraad aangegeven dat het algemeen belang is gediend met een parkeergarage op deze plek om te voldoen aan de parkeervraag van het hotel en het theater. In de omgeving van deze instellingen is weinig parkeerruimte op het maaiveld. De parkeergarage voorziet in de benodigde parkeerruimte. Daarmee wordt hinderlijk foutparkeren in dit deel van de binnenstad voorkomen. Bij piekbelastingen wordt verder voorkomen dat de ringweg komt vast te staan met auto's op zoek naar een parkeerplaats. Verder is de parkeergarage gebouwd om het aanbod van parkeergelegenheid geografisch te spreiden over de stad en af te stemmen op de richtingen waaruit het meeste verkeer de stad benadert. Verder ligt aan het besluit de veronderstelling ten grondslag dat lagere parkeertarieven leiden tot meer bezoek aan de binnenstad.

De commissie is van oordeel dat dit een algemeen belang is dat uit het oogpunt van de uitvoering van het mobiliteitsbeleid van de gemeente aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd zou kunnen worden. Een algemeen belang in de hier bedoelde zin is er echter niet, indien de markt zelf voorziet in het aanbod van de desbetreffende goederen of diensten.

De commissie moet zich derhalve vervolgens een oordeel vellen over de vraag of er ten aanzien van het hierboven bedoelde algemeen belang sprake is van zogenaamd marktfalen. Appellant heeft betoogd dat er geen sprake is van marktfalen.

De commissie beantwoordt deze vraag bevestigend. De vertegenwoordigers van de gemeenteraad hebben aangegeven dat de exploitatie 10 jaar heeft plaatsgevonden door een marktpartij. Jaarlijks was er een exploitatietekort van rond de € 360.000,00. Zoals de vertegenwoordigers van de gemeenteraad naar het oordeel van de commissie terecht hebben aangegeven zou een commerciële partij nooit een parkeergarage op deze plek hebben gerealiseerd, omdat deze niet rendabel te exploiteren is. Op de betrokken locatie is echter vanuit het algemeen belang wel behoefte aan parkeergelegenheid. Gezien de aard van de omgeving en het ruimtegebrek, kan alleen in die behoefte worden voorzien door middel van een dure voorziening als een parkeergarage.

Vanuit de markt zou een dergelijk aanbod niet tot stand gekomen zijn. Gezien het vorenstaande ligt het naar het oordeel van de commissie voor de hand dat de gemeente de exploitatie van de parkeergarage aan zich heeft getrokken. Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van de gemeenteraad verklaard dat op dit moment parkeerbelasting wordt geheven met een tarief van 1,90 euro per uur. Daarbij heeft hij verklaard dat dit tarief niet kostendekkend is en dat er nog steeds een exploitatietekort is. Naar het oordeel van de commissie zou het doorberekenen van de integrale kostprijs aan gebruikers leiden tot dermate hoge tarieven dat potentiële gebruikers uitwijken naar andere voorzieningen als gevolg waarvan het omschreven algemeen belang niet wordt gediend. De commissie acht het bestreden besluit uit dat oogpunt in beginsel aanvaardbaar. Om te kunnen komen tot een algemeen belangvaststelling, moeten de voordelen ten aanzien van het algemeen belang echter opwegen tegen de nadelen ten aanzien van de belangen van derden. Steeds dient in aanmerking te worden genomen of als gevolg van het niet meer van toepassing zijn van de gedragsregels van de Wet M en O op economische activiteiten van een overheid, het risico bestaat van verdringing van de markt van private ondernemingen. Voorkomen moet worden dat derden onevenredig worden getroffen als gevolg van de algemeen belangvaststelling. Dat is in elk geval aan de orde indien de algemeen belangvaststelling niet noodzakelijk is omdat het beoogde doel ook met minder vergaande middelen kan worden bereikt.

Zoals voortvloeit uit de hierboven omschreven overwegingen is de commissie van oordeel dat het algemeen belang dat hier aan de orde is alleen gediend kan worden middels een parkeergarage op de onderhavige locatie en dat bij doorberekening van de integrale kostprijs dat belang niet gerealiseerd kan worden. Naar de mening van de commissie is er dan ook geen minder vergaand alternatief voor handen.

De belangenafweging dient beperkt te zijn tot de belangen van degenen die de Wet M en O beoogt te beschermen. Dat zijn de private ondernemingen die in concurrentie staan met overheden waarvan zal worden vastgesteld dat hun economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. In casu dus de belangen van appellant.

De commissie merkt op dat uit de Sectorstudies Markt en Overheid van de ACM het beeld naar voren komt dat marktpartijen gemeentelijke parkeergarages niet of nauwelijks als concurrenten zien. Reden hiervoor is dat gemeentelijke parkeergarages zich vaak niet in de nabije omgeving bevinden van private parkeergarages. Er is in algemene zin pas concurrentie als twee parkeergarages zich in de directe omgeving van het reisdoel van de parkeerder bevinden. Daarvan is in het geval van appellante in enige mate sprake. Appellant heeft betoogd dat hij onevenredig door het bestreden besluit wordt geraakt.

In het bestreden besluit is echter aangegeven dat het tarief voor de gemeentelijk parkeergarage is bedoeld om het gebruik van de parkeergelegenheid te stimuleren, maar wel tegen een tarief, dat niet zodanig is, dat dit leidt tot een minder gebruik van de overige aanwezige mogelijkheden. In de praktijk is het tarief €0,25 lager dan het tarief van appellant en gelijk aan het tarief van de andere commerciële aanbieder. Naar het oordeel van de commissie is het tarief derhalve lager dan het op grond van de Wet M en O zou moeten zijn, maar wel marktconform. Naar het oordeel van de commissie wordt het belang van appellant dan ook niet onevenredig geschonden, omdat het geringe verschil in tarief niet zal leiden tot een grote mate van concurrentie in de zin dat bezoekers de garage van appellant zullen mijden op grond van het door appellant gehanteerde tarief. De commissie is wel van mening dat aan het bestreden besluit de voorwaarde verbonden zou moeten worden dat er blijvend een marktconform tarief gehanteerd zou moeten worden.


Appellant heeft betoogd dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid omdat hij niet is gehoord. De commissie merkt op dat wat hier ook van zij, het gebrek in bezwaar is hersteld omdat appellant schriftelijk en mondeling in de gelegenheid is gesteld zijn standpunt kenbaar te maken.

5. Advies


De commissie adviseert het bezwaarschrift van 12 februari 2016, ontvangen op 13 februari 2016 niet-ontvankelijk te verklaren, het bezwaarschrift van 3 mei, ontvangen 4 mei, ongegrond te verklaren, het bestreden besluit te handhaven onder aanvulling van de motivering en het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen omdat het bestreden besluit niet wordt herroepen.

Hengelo, maandag 18 juli 2016,

de commissie voor de bezwaarschriften,
de secretaris, de voorzitter,



M.S. van Dijk



A.J. Afink

Commissie voor de bezwaarschriften

Kort verslag van de hoorzitting van 22 juni 2016 inzake de bezwaarschriften ingediend door Pot Jonker advocaten namens Q-park operations Netherlands II B.V., gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 3 december 2014, bekendgemaakt 23 februari 2016, tegen het aanwijzen van de exploitatie van een gemeentelijk parkeergarage als dienst van algemeen economisch belang.

Aanwezig:

- de commissie voor de bezwaarschriften: A.J. Afink (voorzitter) en O. Cetin en J. Teesink (leden), alsmede M.S. van Dijk (secretaris) en I.B.H. Heil (verslag);
- gemeente: de gemeenteraad is vertegenwoordigd door de heer P. Boerkamp en de heer R.R. Greutink;
- appelland: de heer J. Imminga, mevrouw Weng Chie Cheung namens Q-park operations Netherlands II B.V bijgestaan door mevrouw B.J.H. Blaisse van Pot Jonker advocaten.

De **voorzitter** introduceert de zaak aan de hand van de stukken en geeft vervolgens het woord aan appelland.

Mevrouw **Blaisse** voert het woord aan de hand van een pleitnota die hier als herhaald en ingelast beschouwd moet worden.

De heer **Imminga** merkt op dat het gaat om de parkeergarage de Beurs.

De heer **Boerkamp** merkt op dat de reden voor het zelf exploiteren van de parkeergarage is gelegen in het feit dat er geen marktpartij was te vinden die de parkeergarage wilde kopen voor een redelijke prijs. Hij zegt dat de garage is gebouwd in verband met het hotel en het theater die in de directe omgeving zijn gelegen. Hij zegt dat de exploitatie 10 jaar heeft plaatsgevonden door een marktpartij. Jaarlijks was er een exploitatietekort van rond de € 360.000,00. De garage is zeer slecht te exploiteren. De reden hiervoor is gelegen in de zeer slechte locatie van de garage. De gemeente zit niet te wachten op de exploitatie, maar er is geen marktpartij die de exploitatie op redelijke voorwaarden wil overnemen. De heer Boerkamp zegt dat er op veel locaties geld verdiend kan worden met het aanbieden van parkeergelegenheid. Op deze locatie is dat niet het geval.

De heer **Teesink** zegt dat hij begrijpt dat de gemeente met de parkeergarage in de maag zit, omdat die niet commercieel te exploiteren is. Hij vraagt waar het marktfalen uit blijkt.

De heer **Greutink** zegt dat het algemeen belang is gediend met een parkeergarage op deze plek om te voldoen aan de parkeervraag van het hotel en het theater. Zeker bij piekbelastingen wordt dan voorkomen dat de ringweg komt vast te staan met auto's op zoek naar een parkeerplaats. Verder is de parkeergarage gebouwd om het aanbod van parkeergelegenheid geografisch te spreiden over de stad en af te stemmen op de richting waaruit het meeste verkeer de stad benadert. Verder ligt aan het besluit de veronderstelling ten grondslag dat lagere parkeertarieven leiden tot meer bezoek aan de binnenstad. Hij geeft aan dat appelland heeft aangegeven dat dit effect er niet is, maar volgens hem is dit in de literatuur omstreden.

De heer **Boerkamp** zegt dat een commerciële exploitant de parkeergarage nooit zou hebben gebouwd op deze plek.

Mevrouw **Blaisse** zegt dat Hengelo kennelijk een slecht markt is voor parkeren. Zij zegt dat haar cliënt dan dubbel wordt getroffen door het genomen besluit.

De heer **Boerkamp** zegt dat de markt niet slecht is in algemene zin, maar dat het een kwestie is van locatie.

De heer **Cetin** vraagt welke tarieven er gehanteerd worden.

De heer **Boerkamp** geeft aan dat het tarief €1,70 was, maar dit verhoogd is naar € 1,90. Het tarief in de garage van Q-park is € 2,14.

De heer **Cetin** vraagt of het tarief van de gemeente kostendekkend zou zijn als er 15 cent bij komt.

De heer **Boerkamp** zegt dat dit bij een gelijkblijvende bezetting niet het geval zou zijn.


De heer **Cetin** zegt dat de locatie van de Beurs erg ongunstig lijkt. Hij vraagt of er daadwerkelijk concurrentie is.

De heer **Imminga** zegt dat er wel degelijk sprake is van concurrentie de parkeergarages zitten vlak bij elkaar.


Mevrouw **Blaisse** zegt dat het besluit dat aan de orde is de gemeente een vrijbrief geeft voor het hanteren van lagere tarieven. Dat is schadelijk voor Q-park.

Niets meer aan de orde zijnde sluit de **voorzitter** de hoorzitting.

Hengelo, maandag 18 juli 2016,
de commissie voor de bezwaarschriften,
de secretaris, de voorzitter,



M.S. van Dijk



A.J. Afink

Pot Jonker advocaten
Postbus 280
2000AG Haarlem

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Beslissing op bezwaar	2009604/2049608	D102115	\$datumond\$

Geachte heer/mevrouw,

U hebt bij bezwaarschriften van 12 februari 2016 en 3 mei 2016, namens Q-park Operations Netherlands II B.V. (verder te noemen Q-park) bezwaar aangetekend tegen het besluit van de gemeenteraad van 3 december 2014, bekendgemaakt op 23 februari 2016, tot het aanwijzen van de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage als economische activiteit van algemeen belang.

Uw bezwaarschrift is behandeld tijdens een hoorzitting van de commissie voor de bezwaarschriften. Een afschrift van het verslag van deze hoorzitting gaat als bijlage hierbij. De commissie voor de bezwaarschriften heeft aan ons een advies uitgebracht, inhoudende een niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaarschrift van 12 februari 2016 en een ongegrondverklaring van het bezwaarschrift van 3 mei 2016.

Wij kunnen ons verenigen met de motieven en het advies van de commissie. Wij hebben besloten, het bezwaarschrift van 12 februari 2016, ontvangen op 13 februari 2016, in overeenstemming met het advies van de commissie, niet-ontvankelijk te verklaren en het bezwaarschrift van 3 mei 2016, ontvangen 4 mei 2016, eveneens in overeenstemming met het advies van de commissie ongegrond te verklaren, het bestreden besluit te handhaven onder aanvulling van de motivering zoals hieronder aangegeven. Ten slotte hebben wij besloten het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen, omdat het bestreden besluit niet wordt herroepen.

Het advies wordt geacht deel uit te maken van en mede ten grondslag te liggen aan de inhoud van dit besluit. Een afschrift van het advies gaat eveneens hierbij. Aanvullend op het advies van de commissie merken wij ter motivering van het besluit het volgende op.

De Mededingingswet kent een aantal regels die bestuursorganen in acht moeten nemen wanneer zij economische activiteiten uitoefenen. Onder het begrip economische activiteit valt iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en/of diensten op een bepaalde markt. Het aanbieden van parkeergelegenheid (in elk geval als dat niet op de openbare weg wordt gedaan) kwalificeert als economische activiteit.

Artikel 25i Mededingingswet schrijft voor dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, aan afnemers van een product of dienst tenminste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening brengen. Artikel 25j van de Mededingingswet bepaalt dat een bestuursorgaan geen overheidsbedrijf bevoordeelt waarin hij is betrokken (boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt) en evenmin een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toekent die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is. In de onderhavige situatie is alleen artikel 25i Mededingingswet in het geding.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Let op:

Per 18 april is het Publieksplein te bezoeken aan de Hazenweg 121.

Bezoekadres

Hazenweg 121

E-mailadres

gemeente@hengelo.nl

Telefoonnummer

14-074

Immers, de parkeergarage wordt niet door een overheidsbedrijf maar door de gemeente zelf geëxploiteerd.

Op de toepassing van deze bepalingen bestaan verschillende uitzonderingen. Relevant in de onderhavige zaak is dat artikel 25h lid 5 Mededingingswet bepaalt dat de wet niet van toepassing is op activiteiten en op een bevoordeling welke plaatsvindt in het algemeen belang. Artikel 25h lid 6 Mededingingswet bepaalt dat de vaststelling of economische activiteiten of een bevoordeling plaatsvindt in het algemene belang bij besluit wordt gedaan.

In 25h, zesde lid van de Mededingingswet wordt voor de verschillende overheden verder geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is vast te stellen dat een economische activiteit of een bevoordeling van een overheidsbedrijf plaatsvindt in het algemeen belang. Voor een gemeente is dat de gemeenteraad.

Wij hebben besloten om de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage aan te wijzen als een dienst, die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h, vijfde lid, van de Mededingingswet.

De algemeen belangvaststelling is vergelijkbaar met de aanwijzing van een zogenoemde dienst van algemeen economisch belang (DAEB) op grond van het EU-Verdrag. In beide gevallen gaat het er om dat vanwege het algemeen belang overheden bepaalde economische activiteiten kunnen verrichten zonder toepassing te geven aan de mededingingsregels. Overheidsorganisaties hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij het afbakenen van het algemeen belang. Zie in dit verband bijvoorbeeld HR 24 december 2005, Gst. 2005/78 m.nt. T.E.P.A. Lam en ABRvS 21 december 2005, AB 2006/252 m.nt. B.P.M. van Ravels.

In 2008 is de nota Autoparkeren vastgesteld. In deze nota is het parkeerbeleid van de gemeente Hengelo neergelegd. In de nota zijn onder andere de volgende doelen van het parkeerbeleid benoemd:

- De kwaliteit van het parkeren en het straatbeeld in de binnenstad moet worden vergroot, onder andere door het vervangen van openbare parkeerplaatsen op maaiveld door parkeerplaatsen in gebouwde voorzieningen.
- De bezetting van de drie bestaande parkeergarages aan de randen van het centrum dient te worden geoptimaliseerd.
- Voor de verschillende doelgroepen -bewoners, werkers en bezoekers- moet gericht parkeerbeleid worden geformuleerd dat waar mogelijk aansluit op de behoefte van die doelgroepen.
- Een heldere en eenvoudige opzet van de parkeerregulering voor alle doelgroepen, zodat draagvlak verzekerd is en illegaal parkeren beperkt blijft.
- Het verminderen van onnodig zoekverkeer, onder meer door zo veel mogelijk concentreren van verspreid liggende parkeerplaatsen en door een goede parkeerverwijzing.
- Voorkomen van overlast in de omliggende woonbuurten door het primaat te geven aan parkerende bewoners en hun bezoekers.

Algemeen belang

Het algemeen belang, dat met dit beleid wordt nagestreefd is gediend met een parkeergarage aan de BP Hofstedestraat om te voldoen aan de parkeervraag van het hotel en het theater. In de omgeving van deze instellingen is weinig parkeerruimte op het maaiveld. De parkeergarage voorziet in de benodigde parkeerruimte. Daarmee wordt hinderlijk foutparkeren in dit deel van de binnenstad voorkomen. Bij piekbelastingen wordt verder voorkomen dat de ringweg komt vast te staan met auto's op zoek naar een parkeerplaats. Verder is de parkeergarage gebouwd om het aanbod van parkeergelegenheid geografisch te spreiden over de stad en af te stemmen op de richtingen waaruit het meeste verkeer de stad benadert. Verder ligt aan het besluit de

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

veronderstelling ten grondslag dat lagere parkeertarieven leiden tot meer bezoek aan de binnenstad.

Dit is het algemeen belang dat uit het oogpunt van de uitvoering van het parkeer- en mobiliteitsbeleid van de gemeente aan het besluit tot aanwijzing van de parkeergarage als economische activiteit van algemeen belang ten grondslag ligt.

Marktfalen

Een algemeen belang in de hierboven bedoelde zin rechtvaardigt een aanwijzing op grond van artikel 25h vijfde lid van de Mededingingswet echter niet, indien de markt zelf voorziet in het aanbod van de desbetreffende goederen of diensten.

Er is derhalve beoordeeld of er ten aanzien van het hierboven bedoelde algemeen belang sprake is van zogenaamd marktfalen. Wij hebben deze vraag bevestigend beantwoord.

In dit verband is van belang dat de exploitatie 10 jaar heeft plaatsgevonden door een marktpartij. Jaarlijks was er een exploitatietekort van rond de € 360.000,00. Dit is het gevolg van de omstandigheid dat een commerciële partij nooit een parkeergarage op deze plek zou hebben gerealiseerd, omdat deze niet rendabel te exploiteren is. Op de betrokken locatie is echter vanuit het algemeen belang wel behoefte aan parkeergelegenheid. Gezien de aard van de omgeving en het ruimtegebrek, kan alleen in die behoefte worden voorzien door middel van een dure voorziening als een parkeergarage. Vanuit de markt zou een dergelijk aanbod niet tot stand gekomen zijn. Om die reden heeft de gemeente de exploitatie van de parkeergarage aan zich getrokken.

Op dit moment wordt er in de parkeergarage een parkeerbelasting geheven met een tarief van 1,90 euro per uur. Dit tarief is niet kostendekkend. Er bestaat een groot exploitatietekort. Wanneer de integrale kosten zouden moeten doorberekend zou een tarief van € 4,70 per uur berekend moet worden. Voor de berekening van dit tarief wordt verwezen naar bijlage 3 bij dit besluit dat wordt geacht deel uit te maken van en mede ten grondslag te liggen aan de inhoud van dit besluit. Het tarief voor het parkeren op parkeervoorzieningen op het maaiveld bedraagt € 1,90 per uur en € 7,60 per dag op de dag-parkeerterreinen.

Wanneer de integrale kostprijs zou worden doorberekend aan gebruikers van de parkeergarage ontstaat er een dermate groot verschil in tarieven, dat potentiële gebruikers zullen uitwijken naar andere voorzieningen. Wanneer de bedoelde gebruikers de parkeergarage niet meer zouden gebruiken zou het met de garage nagestreefde algemene belang niet meer worden gediend. Daarbij is nog van belang dat in verband met het marktfalen-vereiste in dit geval niet alleen de vraag aan de orde is of op de betreffende plek een parkeergarage rendabel te exploiteren is, maar ook meer specifiek of op de betreffende plek een parkeergarage rendabel te exploiteren is tegen de door de gemeente gewenste c.q. beoogde voorwaarden/tarieven ter verwezenlijking van het eerder genoemd algemeen belang.

Door de ligging van de parkeergarage aan de BP Hofstedestraat is de bezetting tijdens winkeluren relatief mager, maar juist in de avonduren is voor de potentieel relatief grote toestroom van hotelgasten, maar voornamelijk theaterbezoekers een relatief grote capaciteit nodig. Dit is er mede een oorzaak van dat de garage niet goed commercieel te exploiteren is en dat het vanuit het algemeen gewenste aanbod niet door de markt tot stand gebracht zal worden.

Belangenafweging

Om te kunnen komen tot een algemeen belangvaststelling, moeten de voordelen ten aanzien van het algemeen belang opwegen tegen de nadelen ten aanzien van de belangen van derden. Steeds dient in aanmerking te worden genomen of als gevolg van het niet meer van toepassing zijn van de gedragsregels van de Mededingingswet op economische activiteiten van een overheid, het risico bestaat van verdringing van de markt van private ondernemingen. Voorkomen moet worden dat derden onevenredig worden getroffen als gevolg van de algemeen belangvaststelling. Dat is in elk geval aan de orde indien de algemeen belangvaststelling niet noodzakelijk is omdat het beoogde doel ook met minder vergaande middelen kan worden bereikt.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Zoals voortvloeit uit de hierboven omschreven overwegingen kan het algemeen belang dat hier aan de orde is alleen gediend worden middels een parkeergarage op de onderhavige locatie. Bij doorberekening van de integrale kostprijs kan dat belang niet gerealiseerd worden. Er is dan ook geen minder vergaand alternatief voor handen.

De te maken belangenafweging dient beperkt te zijn tot de belangen van degenen die de Mededingingswet beoogt te beschermen. Dat zijn de private ondernemingen die in concurrentie staan met overheden waarvan zal worden vastgesteld dat hun economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. In casu dus de belangen van Q-park. Wij merken op dat uit de Sectorstudies Markt en Overheid van de ACM het beeld naar voren komt dat marktpartijen gemeentelijke parkeergarages niet of nauwelijks als concurrenten zien. Reden hiervoor is dat gemeentelijke parkeergarages zich vaak niet in de nabije omgeving bevinden van private parkeergarages. Er is in algemene zin pas concurrentie als twee parkeergarages zich in de directe omgeving van het reisdoel van de parkeerder bevinden. Daarvan is in dit geval volgens Q-park in sprake. Q-park heeft betoogd dat zij onevenredig door het bestreden besluit wordt geraakt. In het bestreden besluit is echter aangegeven dat het tarief voor de gemeentelijk parkeergarage is bedoeld om het gebruik van de parkeergelegenheid te stimuleren, maar wel tegen een tarief, dat niet zodanig is, dat dit leidt tot een minder gebruik van de overige aanwezige mogelijkheden. In de praktijk is het tarief €0,25 lager dan het tarief van Q-park en € 0,10/per uur hoger dan het tarief van de andere commerciële aanbieder. Het tarief is derhalve lager dan het op grond van de Mededingingswet zou moeten zijn, maar wel marktconform. Naar het oordeel van de commissie wordt het belang van appellant dan ook niet onevenredig geschonden, omdat het geringe verschil in tarief niet zal leiden tot een grote mate van concurrentie in de zin dat bezoekers de garage van appellant zullen mijden op grond van het door appellant gehanteerde tarief. Q-park heeft aangegeven dat haar belang er mede in gelegen is dat het bestreden besluit de gemeente een vrijbrief geeft om de tarieven verder te verlagen of om vrij-parkeren acties te voeren.

In het kader van de belangenafweging wordt aan het besluit tot het aanwijzen van de parkeergarage aan de BP Hofstedestraat als economische activiteit van algemeen belang de voorwaarde verbonden dat de thans de gehanteerde tarieven voor de parkeergarage niet zullen worden verlaagd en dat geen gratis-parkeren-acties zullen worden uitgevoerd.

Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u een beroepschrift indienen bij de sector Bestuursrecht van de rechtbank. Dit kunt u doen binnen zes weken na de verzenddatum van dit besluit. Kijk op www.hengelo.nl/bezwaar-beroep.

U kunt ook een digitaal beroepschrift indienen bij de rechtbank. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht> voor de voorwaarden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de griffier, de burgemeester,
\$handtekening\$
\$naam\$

Bijlagen:
Advies van de commissie voor de bezwaarschriften
Verslag van de hoorzitting
Berekening integrale kostprijs

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Gemeente Hengelo, algemene bezwaarschriftencommissie
Hoorzitting d.d. 22 juni 2016
Kenmerk gemeente Hengelo: 2015877/2009604

PLEITAANTEKENINGEN MR. BLAISSE-VERKOOYEN

Inzake

Q-Park Operations Netherlands II B.V. (hierna: "**Q-Park**"),
statutair gevestigd te Maastricht
bezwaarmaker
advocaat/gemachtigde: mr. B.J.H. Blaisse-Verkooijen

tegen

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,
Zetelende te Hengelo,
verweerder

Geachte commissie,

1. Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid om kort het door Q-Park ingediende bezwaarschrift toe te lichten.

Ontvankelijkheid

2. De gemeenteraad heeft bij het bestreden besluit (het "**Besluit**") besloten om parkeren in de gemeentelijke parkeergarage 'De Brink' aan de B.P. Hofstedestraat aan te wijzen als een activiteit van algemeen belang in de zin van artikel 25h, eerste lid van de Mededingingswet. Dat heeft o.m. tot gevolg dat de ingevolge die wet geldende gedragsregel inzake integrale kostentoekening buiten toepassing blijft. Daardoor wordt het geoorloofd voor de gemeente om parkeermogelijkheid in haar parkeergarage aan te bieden onder de daarvoor geldende kostprijs.
3. Het belang van Q-Park, die zelf betaald parkeren in Hengelo aanbiedt, is uit dien hoofde rechtstreeks betrokken bij dit Besluit. Het feit dat de gemeenteraad sinds 28 oktober 2014 bij wijze van proef gedurende twee jaar parkeerbelasting heft in De Brink, maakt dit niet anders. Indien de gemeente in de toekomst alsnog opnieuw (civielrechtelijk) betaald parkeren zal invoeren, zal het Besluit immers alsnog doeltreffen en de exploitatie van de parkeergarage uitsluiten van de werking van de Wet Markt en Overheid.
4. Gelet op de van rechtswege geldende bezwaartermijn van zes weken, zal het tegen die tijd niet meer mogelijk zijn om bezwaar aan te tekenen tegen het Besluit. Vandaar dat Q-Park geen andere keus heeft dan thans vast haar rechten veilig te stellen door middel van het aanhangig maken van de onderhavige procedure.

Kern van het bezwaar

5. Q-Park is een onderneming die zich exclusief bezig houdt met het aanbieden van parkeergelegenheid. Een onderneming, zoals Q-Park, kan haar deuren in feite wel sluiten indien zij zich erbij neer zou moeten leggen dat een overheid in de nabije omgeving exact dezelfde economische activiteit gaat uitvoeren, maar dan zonder daarvoor een kostendekkend tarief van het publiek te vragen. Het spreekt voor zich dat een onderneming die concurrentiestrijd altijd zal verliezen. Het is namelijk geen eerlijke strijd. Een commerciële onderneming kan immers onmogelijk tarieven beneden kostprijs rekenen.
6. Een gemeente kan dat natuurlijk ook niet, althans een gemeente kan dit niet doen zonder de burgers van die gemeente daarbij ernstig te benadelen. En dat is precies wat er hier in Hengelo gebeurt. Het exploiteren van een parkeergarage brengt kosten met zich mee. Hoge kosten, zoals onderhoudskosten, personeelskosten, afschrijving of huur van het onroerend goed etc. Al die kosten moeten worden terugverdiend uit de exploitatie van die garage: uit de parkeerinkomsten. Wanneer de gemeente aan het publiek een tarief in rekening brengt dat de exploitatiekosten niet dekt moet er dus een ander 'potje' worden aangeboord om de exploitatiekosten te kunnen dekken.

7. Dat andere 'potje' is gemeenschapsgeld, dat wordt opgebracht door de inwoners van de gemeente: de belastingbetalers. Hierdoor ontstaat dus de situatie dat een inwoner van Hengelo die helemaal geen auto heeft toch meebetaalt aan de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarage.
8. De gemeenteraad heeft hiertoe echter wel besloten en meent zelfs dat het algemeen belang ermee wordt gediend. Daarvan is geen sprake. In de eerste plaats niet omdat enkel rekening wordt gehouden met de specifieke belangen van een zeer selecte groep ondernemers, namelijk de detailhandel, horeca en instellingen in het gebied. En in de tweede plaats niet, omdat het niet werkt. Er zijn legio praktijkvoorbeelden en wetenschappelijke studies waaruit volgt dat de omzetten van horecaondernemers en winkeliers niet stijgen door het enkele feit dat parkeren goedkoper is. Daar zijn andere maatregelen voor nodig.
9. En dan kom ik op een ander punt. Uit niets blijkt dat de gemeente, voorafgaand aan het besluit om parkeren in De Brink aan de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid te onttrekken een gedegen onderzoek heeft laten uitvoeren om vast te kunnen stellen dat het beoogde doel ook daadwerkelijk zal kunnen worden behaald. De gemeente doet in feite maar wat in de hoop dat dit een aanzuigende werking heeft op het winkelend publiek, zodat de in het gebied aanwezige detailhandel, horeca en instellingen hiervan kunnen profiteren.
10. Ook Q-Park heeft er uiteraard baat bij indien er meer bezoekers naar Hengelo komen, maar door het besluit van de gemeenteraad om voor De Brink de mogelijkheid te creëren verlieslatende tarieven te hanteren, wordt haar parkeeronderneming onevenredig benadeeld.
11. Tot slot wijs ik erop dat het nemen van een algemeen belang besluit enkel aan de orde kan zijn bij diensten die niet op toereikende wijze worden aangeboden door marktpartijen (marktfalen). De noodzaak tot overheidsingrijpen moet voortkomen uit het feit dat indien hiertoe niet zou worden overgegaan, bepaalde doelgroepen verstoken zouden blijven van de desbetreffende dienstverlening. Hetgeen – gelet op de aard van de diensten in kwestie – onwenselijk moet worden geacht. Denk bijvoorbeeld aan kwalitatief goede en betaalbare gezondheidszorg of (zwem)onderwijs.
12. Bij het aanbieden van parkeergelegenheid is daarvan overduidelijk geen sprake. Nergens uit blijkt dat de kwaliteit, toegankelijkheid of leveringszekerheid in het gedrang zouden komen indien de gemeente in De Brink kostendekkende parkeertarieven zou hanteren.
13. Kortom: niet alleen moet worden vastgesteld dat de totstandkoming van het Besluit ondeugdelijk is (onzorgvuldige voorbereiding, ontoereikende motivering), maar ook geldt dat de dienst waar het hier om gaat überhaupt niet kwalificeert als een activiteit van algemeen belang in de zin van artikel 25h, eerste lid van de Mededingingswet. Beide redenen leveren elk afzonderlijk een juridische grond op om te concluderen dat het Besluit niet in stand kan blijven.

14. Q-Park verzoekt u dan ook te adviseren om de bezwaren gegrond te verklaren en het bestreden Besluit te herroepen. Voor het geval de gemeenteraad het Besluit toch in stand laat, wijst Q-Park erop dat zij zich naar alle waarschijnlijkheid genoodzaakt zal zien de kwestie ter beoordeling voor te leggen aan de mededingingskamer van de Rechtbank Rotterdam. Daarbij behoudt Q-Park zich het recht voor om de schadelijke gevolgen die het Besluit heeft ten aanzien van haar bedrijfsvoering op de gemeente te verhalen.

Dank voor uw aandacht.

Deze zaak wordt behandeld door:
mr. B.J.H. Blaisse-Verkooyen
Pot Jonker Advocaten N.V.
Postbus 280, 2000 AG Haarlem
T: 023-5530225, F: 023-5530260
E: blaisse@potjonker.nl