

Raadsvoorstel

Zaakdossier: 13835-2022

Onderwerp: Vaststellen Beleidskader Kansen Bieden, Uitgangspunten Voor- en Vroegschoolse Educatie en Peuteropvang

2022	
Auteur	: Marion Vonk
Domein	: Sociaal Domein
Team	: Beleid
E-mail	: Marion.vonk@gemeentemaashorst.nl
Port.	: R. Sour

Effect op de begroting

☐ Ja ☒ Nee

Onderwerp

Vaststellen Beleidskader Kansen Bieden, Uitgangspunten Voor- en Vroegschoolse Educatie en Peuteropvang gemeente Maashorst

Advies

1. Het Beleidskader Kansen Bieden, Uitgangspunten Voor- en Vroegschoolse Educatie en Peuteropvang gemeente Maashorst vast te stellen;
2. Het college opdracht te verlenen om op basis van het Beleidskader een subsidieregeling VVE en peuteropvang vast te stellen;

Inleiding

Gemeenten hebben wettelijke taken op het terrein van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en peuteropvang (POV). Peuteropvang en voorschoolse educatie heeft een sterk preventief karakter en vergroot het maatschappelijk perspectief van kinderen.

Het samengaan van de gemeenten Uden en Landerd is de aanleiding om voor gemeente Maashorst de beleidsterreinen Voor- en Vroegschoolse educatie en peuteropvang te harmoniseren. De voormalige gemeenten Uden en Landerd kennen verschillende subsidieregelingen en financieringswijzen voor peuteropvang en VVE en er zijn ook (deels) verschillende lokale beleidskeuzes gemaakt.

Wat voor ligt is een nieuw geharmoniseerd beleidsmodel van organisatie en financiering voor VVE en peuteropvang in de gemeente Maashorst, dat voldoet aan de wet- en regelgeving en

aansluit bij onze ambitie in het Bestuursakkoord 'Samen bouwen we Maashorst', waarin we gelijke kansen nastreven en ons inzetten voor bereikbaar onderwijs en peuteropvang.

Inhoud kader

In het beleidskader is uitgewerkt welke wet- en regelgeving van toepassing is, en welke ambities en uitgangspunten wenselijk zijn om de huidige kwaliteit in Uden en Landerd minimaal te borgen, en bij voorkeur nog verder te verbeteren. De uitgangspunten leiden tot keuzes omtrent de inrichting van een model op basis waarvan subsidie verleend kan worden aan de aanbieders van peuteropvang. Aansluitend is dit vertaald naar een financiële uitwerking.

Wet en regelgeving en lokaal beleid

De opgave voor gemeenten richt zich op twee onderdelen:

- de toegankelijkheid van peuteropvang met extra ondersteuning voor peuters met een indicatie voorschoolse educatie (taal- of ontwikkelingsachterstand), en
- de toegankelijkheid van peuteropvang voor *alle* peuters

Landelijk beleidskader voor peuters met indicatie voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid (OAB)

Gemeenten hebben de opdracht te zorgen voor:

- Een voldoende en gespreid aanbod waar kinderen kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie (art. 166a Wet op Primair Onderwijs)
- Een zo groot mogelijke deelname van het aantal kinderen met een (dreigende) taalachterstand aan voorschoolse educatie
- Jaarlijks overleg met scholen en kinderopvangorganisaties over het voorkomen van segregatie en bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden (art. 167a Wet Primair onderwijs)
- Afspraken die zijn gericht op een zo groot mogelijke deelname van kinderen aan voorschoolse educatie; Ook dienen gemeenten afspraken te maken over de doelgroep voor VVE, de toeleiding naar VVE, het bereik en de overgang van voorschoolse- naar vroegschoolse educatie (art 167 a en b, Wet Primair Onderwijs)

Landelijk beleidskader voor toegankelijkheid opvang voor *alle* peuters

Bestuurlijke afspraken 'Een aanbod voor alle peuters'

Voor peuteropvang in brede zin hebben gemeenten de opdracht om het bereik van peuteropvang onder *alle* peuters te vergroten. Dit volgt uit de bestuurlijke afspraken tussen het Ministerie van SZW en VNG ('Een aanbod voor alle peuters'; 2016); gemeenten dienen alle peuters de mogelijkheid te geven om minimaal 2 dagdelen per week naar een voorschoolse voorziening te gaan. En dus ook voor de peuters die geen VVE-indicatie hebben en niet naar een vorm van kinderopvang gaan, actief beleid te voeren en een aanbod van 2 dagdelen per week te realiseren.

Lokaal beleidskader

Eerdere bestuurlijke besluiten op dit beleidsterrein in voormalige gemeenten Landerd en Uden zijn:

Datum	Beleidsdocument	Vastgesteld door
-------	-----------------	------------------



Voormalig gemeente Uden		
6 juli 2017	Financieringsvoorwaarden peuteropvang en VVE	Raad
23 mei 2019	Kadernota Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022	Raad
8 december 2020	Uitvoeringsnotitie VVE en Subsidieregeling Peuteropvang en VVE Uden	College
Voormalig gemeente Landerd		
7 december 2017	Subsidiering 'Arrangement spelen en ontwikkelen'	Raad
februari 2020	Verbeterplan Kwaliteit Voor- en Vroegschoolse educatie gemeente Landerd	College
Januari 2019	Convenant VVE 2019-2021	College

Inhoud voorgesteld beleidskader Kansen Bieden

In het beleidskader staat onze ambitie verwoord. Deze volgt uit het Bestuursakkoord 'Samen bouwen we Maashorst':

Alle kinderen moeten de kans krijgen zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Het is ons streven dat alle kinderen van 2-4 jaar deel kunnen nemen aan een voorschools aanbod. Een toekomstbestendig aanbod, waar jonge kinderen op een professionele wijze en in een kwalitatief goede omgeving met aandacht voor zowel pedagogische als educatieve doelstellingen, al spelenderwijs een goede voorbereiding krijgen op het basisonderwijs. Een aanbod voor zowel werkende als niet werkende ouders, waarbinnen de kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstanden (indicatie voor- en vroegschoolse educatie) onze bijzondere aandacht houden.

Uitgangspunten in het beleidskader zijn:

- A. De opvang is voor ouders laagdrempelig in de buurt; er is een kwalitatief, dekkend en gespreid aanbod van peuteropvang en voorschoolse educatie
- B. We streven ernaar dat ouders met een vergelijkbaar inkomen een vergelijkbare ouderbijdrage betalen
- C. Peuteropvang kent een hogere kostenstructuur dan hele dagopvang
- D. Specifieke aandacht hebben we voor kinderen met een VE indicatie (taal- en/of ontwikkelingsachterstand)

Voor de verdere detaillering van de beleidsuitgangspunten en beleidskeuzes verwijzen we naar het beleidskader zelf.

Beoogd effect

Een actueel beleidskader voor VVE en peuteropvang dat voldoet aan de wet- en regelgeving en waarin kwaliteit en toegankelijkheid van de voorschoolse educatie en de peuteropvang wordt geborgd. Hiermee kunnen we jonge kinderen verder helpen in hun ontwikkeling en zo goed als kan, gelijke kansen bieden.

Argumenten

1.1 Brede toegang tot peuteropvang

Door de subsidiemogelijkheid open te stellen voor alle peuters en geen onderscheid te maken in ouders die wel of geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (KOT), bieden we alle kinderen de kans om zich samen met andere kinderen te ontwikkelen.

- 1.2 *Hoger bereik door verlaging financiële drempels voor ouders*
Door voor alle groepen ouders (VVE, niet VVE, werkend en niet-werkend) uit te gaan van een gelijke ouderbijdrage bij een gelijk inkomen, houden we de financiële drempels voor ouders laag, en is er geen ongelijkheid in bijdrage per vorm van opvang of 'soort ouders'. De tarieven voor peuteropvang zijn op deze manier voor ouders van peuteropvang vergelijkbaar met die voor reguliere kinderdagopvang. Dit zal het bereik van peuters verhogen; meer peuters zullen in de voorschoolse periode naar een vorm van opvang gaan.
- 1.3 *Aansluiten bij bestuursakkoord 2022 -2026 om gelijke kansen te bieden*
Door een hoger peuterbereik bieden we een grotere groep peuters de mogelijkheid om in ieder geval 2 dagdelen en als er sprake is van een taal- of ontwikkelingsachterstand vier dagdelen naar een voorschoolse voorziening gaan. Dit biedt hen de mogelijkheid om zich in de groep met leeftijdsgenoten te ontwikkelen, waardoor ze met meer bagage aan het basisonderwijs kunnen starten. Dit past bij onze ambitie in het bestuursakkoord 2022 – 2026 om kinderen zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden.
- 1.4 *Mogelijkheid langere deelname aan voorschoolse educatie*
Vanuit de wetgeving zijn we verplicht om peuters vanaf een leeftijd van 2,5 jaar die een achterstand hebben in taal- en/of ontwikkeling (VE indicatie) een aanbod voor VE te doen. In ons beleidskader kiezen we ervoor om voorschoolse educatie al vanaf 2 jaar open te stellen. Dit geeft de peuters die daar al aan toe zijn, de mogelijkheid om een langere tijd van het VE-programma te profiteren.
- 1.5 *Aandacht voor behoud peuteropvang in kleine kernen*
In kleine kernen, zoals Zeeland, Reek en Odiliapeel is de bezetting op de peuteropvang veelal lager dan gemiddeld. Mogelijk is het voorgestelde subsidiemodel dat uitgaat van een financiering per peuter voor de opvangaanbieders financieel niet toereikend om deze voorzieningen op die locaties overeind te houden. Een extra subsidiemogelijkheid voor aanbieders in kleine kernen ondervangt dit en maakt het mogelijk dat we voldoen aan onze verantwoordelijkheid om een gespreid peuteropvang-aanbod te bieden. Peuteropvang blijft zo een laagdrempelige voorziening voor jonge gezinnen in die betreffende kernen.
- 1.6 *Passend bij ons preventief jeugdbeleid*
Peuteropvang heeft naast een educatief karakter ook een belangrijke signalerings- en doorverwijsfunctie. Signalen van beginnende (gezins)problematiek, huiselijk geweld of ontwikkelingsproblemen worden op een opvanglocatie door professionals soms als eerste opgepikt. Pedagogisch medewerkers kunnen deze verder brengen door ze bespreekbaar te maken of in overleg met de ouders door te verwijzen naar de jeugdteams, logopedie, consultatiebureau of andere instanties.
- 1.7 *Bevordert integratie en voorkomt segregatie (wettelijke opdracht)*
Door in te steken op gemengde groepen van peuters met en zonder VE indicatie en van werkende en niet-werkende ouders, geven we invulling aan onze wettelijke opdracht om segregatie in de peuteropvang zoveel mogelijk te voorkomen. Kinderen spelen op de groep met elkaar en leren van elkaar, ouders zien elkaar bij de haal- en brengmomenten. Ook zijn er gezamenlijke ouderbijeenkomsten, iets wat bevorderend werkt voor de integratie en kennismaking met andere oudergroepen.
- 1.8 *We voldoen aan onze wettelijke opdracht op terrein VVE en peuteropvang*
Met het voorliggend beleidskader voldoen we aan onze wettelijke taken op het terrein van voorschoolse educatie en peuteropvang. En we doen meer door aanvullend nog lokale



kwaliteitsvereisten rond warme overdracht naar de basisschool en ouderbetrokkenheid toe te voegen.

2.1 *Het vaststellen van subsidieregeling is bevoegdheid college*

Het voorliggend beleidskader biedt houvast voor de verdere uitwerking in een concretere subsidieregeling voor VVE en Peuteropvang. Het is een bevoegdheid van het college om op basis van dit door de raad vastgestelde beleidskader tot deze nadere regels in de vorm van een subsidieregeling te komen. Daarin kan meer in detail worden uitgewerkt onder welke voorwaarden subsidie wordt verstrekt en hoe het subsidieproces verloopt. Ook is het streven om samen met de betrokken partijen peuteropvang, GGD en onderwijs te komen tot een Convenant waarin afspraken over doorgaande lijn, doelgroep en resultaatafspraken kunnen worden opgenomen. In voormalig gemeente Landerd wordt er al gewerkt met zo'n Convenant, en dat willen we graag verbreden naar gemeente Maashorst.

Kanttekeningen

- 1.1. *Het budget voor peuteropvang is slechts toereikend voor normale groei van aantallen*
Het budget is toereikend voor de verwachte aantallen, en een normale groei, maar als het beleid zeer succesvol is, kan het zijn dat het budget overschreden wordt. Aan de ene kant is het de bedoeling om de voorziening laagdrempeliger te maken, dus inhoudelijk is dat een succes, maar financieel is het een risico. Dit wordt ondervangen door goed te monitoren welke effecten er optreden, wenselijk of niet wenselijk. De peutermonitor geeft ons de mogelijkheid om verschuivingen tijdig te signaleren en daar indien nodig een vervolg aan geven.
- 1.2. *Het Rijk heeft de hoogte van decentrale uitkering OAB 2023 en verder nog niet definitief vastgesteld.*
Het onderwijsachterstandenbeleid kent een 4 jaarlijkse cyclus vanuit het rijk. De nieuwe OAB periode loopt van 2023 – 2027. Het rijk heeft voor die periode nog niet de exacte hoogte van de uitkering per gemeente vastgesteld. Er zijn echter geen signalen dat deze (sterk) zal afwijken van de hoogte van de decentrale uitkering van de afgelopen jaren. Er is juist onlangs landelijk een nieuwe verdeelsleutel ontwikkeld, waarmee het onwaarschijnlijk lijkt dat daar op korte termijn weer van wordt afgeweken. We kunnen er om die reden vanuit gaan dat de hoogte van de decentrale uitkering OAB globaal gelijk blijft.
- 1.3. *De landelijke kabinetsplannen van gratis of goedkopere kinderopvang kunnen de vraag en de kosten peuteropvang beïnvloeden*
In het landelijk regeerakkoord is opgenomen dat werkende ouders in de toekomst 95% van de kosten van kinderopvang vergoed krijgen. Kinderopvang wordt voor deze werkende ouders dus goedkoper en daarmee laagdrempeliger. Mogelijk dat dit ertoe leidt dat meer werkende ouders kiezen voor hele dagopvang en minder voor een paar dagdelen peuteropvang in de week. Die zou een afname van de deelname van peuters met KOT in de peuteropvang kunnen betekenen. Anderzijds zal de gemeentelijke ouderbijdrage voor niet werkende ouders de landelijke plannen volgen en ook lager worden. Dit kan leiden tot (iets) hogere subsidiebedragen per peuter. Naar verwachting

geven beide ontwikkelingen echter geen substantiële verschuivingen. En op het moment dat de landelijke voornemens concreter zijn, hebben we voldoende tijd om daar zo nodig op te anticiperen.

- 1.4 *Peuteropvang is een vorm van kinderopvang en er is daarmee een risico op staatsteun*
Peuteropvang is volgens de wet- en regelgeving een vorm van kinderopvang en kan om die reden worden gezien als een commerciële dienstverlening, waarbij we rekening moeten houden met de Europese staatssteunregels.
Door het subsidiemodel open te stellen voor alle mogelijke aanbieders die voldoen aan de vereiste kwaliteitseisen, kunnen alle opvangorganisaties aanspraak maken op financiering. Er is daarmee geen sprake van een discriminerende bevoordeling van één bepaalde onderneming en daarmee is het risico op staatssteun ondervangen.
Er zal jaarlijks gemonitord worden of deze openstelling leidt tot (veel) extra toeloop van aanbieders en daarmee versnippering van het aanbod. Momenteel zijn er 5 aanbieders van peuteropvang in gemeente Maashorst die subsidie ontvangen voor VVE en/of peuteropvang.
- 1.5 *De raad van Uden heeft KOT ouders van reguliere peuters niet als doelgroep benoemd in het Udens beleidskader*
Bij het uitwerken van de invulling van de wettelijke taak voor het bieden van peuteropvang aan reguliere peuters heeft de gemeenteraad van Uden er in 2017 voor gekozen geen KOT ouders te subsidiëren. Bij de uitleg van dit beleidskader krijgt deze doelgroep nu een vergoeding voor €9,51 minus €8,50, het fiscale tarief dat ze al via de Rijksoverheid ontvangen. Bij het oorspronkelijke raadsadvies werden de KOT ouders onder andere niet meegenomen omdat het te subsidiëren tarief gelijk was aan het fiscaal maximum.
Het niet bijsubsidiëren van deze doelgroep zou echter niet stroken met het gelijk behandelen van peuters en zou betekenen dat de ouderlijke bijdrage voor ouders die via het Rijk gecompenseerd worden zou verschillen van die van de peuters die via de gemeente worden meegefinancierd.
- 1.6 *Voor onze informatie zijn we afhankelijk van de uitvoerende opvangorganisaties*
Voor het verkrijgen van informatie over de aantallen peuters, het aantal uren deelname en de opbrengsten van de ouderbijdragen zijn we afhankelijk van de peuteropvangorganisaties. Dit geeft een uitvoeringsrisico, omdat deze gegevens van belang zijn voor de vaststelling van de hoogte van de subsidie.
Door in de nog op te stellen subsidieregeling de voorwaarden voor subsidie helder en concreet uit te werken, een accountantscontrole te vragen en te werken met de peutermonitor die de betreffende data direct uit de database van de opvangorganisaties genereert, beperken we dit risico zoveel mogelijk. Ook hebben we de mogelijkheid om steekproefsgewijs te controleren of de opvangorganisaties de juiste informatie doorgegeven. Ook dit kunnen we opnemen in de subsidieregeling.

Financiën

Financieel effect van het nieuwe beleidskader



Gemeente Maashorst 2022	Verwachte uitgaven beleidskader	Verwachte uitgaven beleidskader	Beschikbaar budget begroting 2022	Verschil verwachte uitgaven versus budget
VVE (Voor- en vroegschoolse educatie 64302001 – Vergoeding van kinderopvang 34161)				
VVE peuters zonder KOT	€ 329.433			
VVE peuters met KOT	€ 248.486			
Stelpost subsidie kleine kernen	€ 20.000			
Totaal VVE		€ 597.920	€ 580.000	€ -17.920
Peuteropvang reguliere peuters (Peuteropvang subsidieregeling 64303000- Vergoeding van kinderopvang 34161)				
Reguliere peuters zonder KOT	€ 94.438			
Reguliere peuters met KOT	€ 88.556			
Totaal Peuteropvang regulier		€ 182.995	€ 210.744	€ 27.749
Totaal Maashorst		€ 780.915		

De uitgaven voor het nieuwe beleidskader worden gedekt uit:

- Specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid (Spuk OAB)
De Voor- en Vroegschoolse educatie wordt gedekt uit deze geormerkte middelen.
De besteding van deze middelen is gehouden aan door het Rijk vastgestelde kaders, namelijk 'bijdragen aan het bestrijden of voorkomen van onderwijsachterstanden'.
De VE-peuteropvang voldoet daar geheel aan.
De voorlopige beschikking van de Spuk OAB voor 2022 bedraagt € 1.113.784.
Door het College is vastgesteld dat hiervan voor de uitvoering van het nieuwe beleidskader € 20.000 extra wordt gereserveerd, zodat het totaal beschikbare budget op € 600.000 uitkomt. Hiervoor is voldoende "vrije" ruimte (deel van de uitkering waar geen verplichtingen tegenover staan) beschikbaar.
- Lokale middelen voor peuteropvang (POV)
De kosten voor reguliere peuteropvang vallen niet onder de reikwijdte van de geormerkte OAB middelen en dienen derhalve opgevangen te worden uit lokale middelen.

Op basis van de huidige uitgangspunten zijn de conclusies voor het financieel kader:

- De Specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid biedt voldoende ruimte om het nieuwe beleidskader inzake Voor- en Vroegschoolse Educatie uit te voeren.
- De beschikbare lokale POV middelen bieden voldoende ruimte om het nieuwe beleidskader inzake Peuteropvang uit te voeren.

De werkelijke uitgaven worden gemonitord en eventuele financiële gevolgen worden indien nodig ter besluitvorming voorgelegd.

Duurzaamheid

-

Participatie

In het voorbereidend proces is meerdere malen met de betrokken peuteropvang-organisaties en de GGD gesproken. In die gesprekken hebben zij hun input kunnen meegeven.

In februari 2022 is het concept beleidskader voorgelegd aan de betrokken aanbieders met de vraag om reactie. 4 aanbieders geven aan dat zij positief zijn over het voorliggende beleidskader en de uitgangspunten en keuzes in het kader onderschrijven. 1 aanbieder heeft geen gebruik gemaakt van de reactiemogelijkheid.

Communicatie

Na besluitvorming zullen de aanbieders en de GGD Hart voor Brabant op de hoogte gebracht worden van het besluit. Tevens zal het Beleidskader worden gepubliceerd op www.overheid.nl.

Vervolg

Na vaststelling van het beleidskader door de raad zal wordt er een subsidieregeling VVE en peuteropvang opgesteld, waarin de subsidievoorwaarden nader worden beschreven. Deze kan worden vastgesteld door het college. Bij het instellen van die subsidieregeling vervallen de voorgaande regelingen, zoals de financieringsvoorwaarden peuteropvang en Voor- en Vroegschoolse Educatie gemeente Uden van 2017, en de huidige subsidieregeling gemeente Uden.

In voormalig gemeente Landerd was bij de vaststelling van haar eerdere beleid al aangegeven dat het zou vervallen na harmonisatie. Intrekken van het eerdere beleidskader van het Landerdse deel is dus niet nodig.

VVE maakt onderdeel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Het gehele beleidsterrein van onderwijsachterstanden is breder en omvat bijvoorbeeld ook schakelklassen en andere initiatieven om (taal)achterstanden bij kinderen te voorkomen om verminderen. Harmonisatie van dat deel zal op een later moment volgen.

Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit

- 1 Kansen bieden, beleidskader Uitgangspunten Voor- en Vroegschoolse Educatie en peuteropvang gemeente Maashorst

Bijlagen ter informatie

- -



Maashorst, 5 april 2022

Burgemeester en wethouders van Maashorst

de secretaries,

de burgemeester,

drs. D. van Deurzen

drs. P.L.A. Rüpp

Raadsbesluit

Zaakdossier: 13835-2022

De raad van de gemeente Maashorst;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders:

b e s l u i t

1. Het Beleidskader Kansen Bieden, Uitgangspunten Voor- en Vroegschoolse Educatie en Peuteropvang gemeente Maashorst vast te stellen;
2. Het college opdracht te verlenen om op basis van het beleidskader een subsidieregeling VVE en peuteropvang vast te stellen;

Vastgesteld in de openbare vergadering van 2 juni 2022.

De raad voornoemd,
de griffier,

De voorzitter,

drs. G.J. de Graaf

drs. P.L.A. Rüpp