

<u>Onderwerp:</u>	Evaluatie implementatie harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang
Datum:	september 2018
Portefeuillehouder:	Jeroen Klaasse
Afdeling:	Samenleving Beleid
Steller:	T.Embregts

Wat is de voorgeschiedenis en de concrete aanleiding van de informatie?

Voorgeschiedenis

De wettelijke verplichtingen ten aanzien van het beleid betreffende voor- en vroegschoolse educatie zijn weergegeven in de Wet op het Primair onderwijs, artikel 167:

1. Burgemeester en wethouders voeren ten minste jaarlijks overleg en dragen zorg voor het maken van afspraken over:
 - a. met het oog op een zo groot mogelijke deelname van het aantal kinderen aan voorschoolse educatie:
 - 1°. het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie,
 - 2°. de wijze waarop die kinderen worden toegeleid naar voorschoolse en vroegschoolse educatie, en
 - 3°. de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie, en
 - b. resultaten van vroegschoolse educatie (art. 167 WPO, lid 1a, 2).

Verder is er de verplichting voor gemeenten om een voldoende aanbod VVE¹ te bieden (WPO artikel 166) en om toezicht te houden op VVE in de kinderopvang. Dit laatste gebeurt – in opdracht van de gemeente- door de GGD die de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie toetst.

Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang in Diemen: het doorlopen traject

De gemeente Diemen is al in 2014 gestart met de voorbereidingen voor de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang². Deze voorbereidingen bestonden uit oriënterende gesprekken met alle mogelijk betrokken partijen: kinderopvangorganisaties, de toenmalige houder (SWD), scholen, schooldirecteuren en schoolbesturen. Daarnaast is er een werkbezoek afgelegd bij de gemeente Almere, is er voorlichting gegeven aan ouders over het aanvragen van kinderopvangtoeslag in samenwerking met de MaDi en de overnemende partijen. Ook is er een enquête afgenomen bij ouders door bureau Buitenhek. Dit bureau is vervolgens gekozen om de situatie in Diemen in 2015 op een objectieve manier in beeld te brengen. Dit is gedaan om te komen tot een zo optimaal mogelijke situatie voor zowel alle peuters als de betrokken medewerkers.

Inmiddels is de harmonisatie voltooid. Per augustus 2017 is er aanbod voor doelgroeppeuters om VVE te volgen voor 10,5 uur in 3 dagdelen van 3,5 uur. Ongeacht of ouders kinderopvangtoeslag

¹ De Voor- en vroegschoolse educatie is een verzamelnaam voor de methodische en systematische ondersteuning van de ontwikkeling van jonge kinderen, in de leeftijd van 2,5 - 6 jaar. Op de peuteropvanglocaties wordt er gewerkt met een activiteitsaanbod om de ontwikkeling van alle kinderen zo goed mogelijk te stimuleren.

Het doel van de gemeente Diemen is taalachterstanden en mogelijke ontwikkelingsachterstanden bij doelgroepkinderen zo vroeg mogelijk op te sporen en te bestrijden, zodat kinderen zonder of met een zo klein mogelijke achterstand deel kunnen nemen aan het onderwijs in groep 3. En daarmee succesvol hun schoolcarrière kunnen voortzetten.

De doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie is van groot belang voor de ontwikkeling van kinderen. Hierbij speelt de overdracht van kindgegevens en de gegevens van de ontwikkeling van het kind een zeer belangrijke rol. Deze overdracht is voor alle peuters belangrijk en voor doelgroeppeuters is zelfs een 'warme' overdracht verplicht vanuit het ministerie van OCW

² Vanaf 1 januari 2017 is de wet harmonisatie kinderopvang van kracht. Door de invoering van deze wet zijn het kwaliteitskader en de financieringsstructuur voor peuteropvang en kinderopvang aan elkaar gelijkgesteld.

krijgen of gebruik maken van de subsidie van de gemeente, krijgen zij het derde dagdeel volledig vergoed. Op alle peuteropvanglocaties wordt gewerkt met een door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) goedgekeurd VVE- methode: Uk & Puk. De pedagogisch medewerkers zijn getraind om hiermee te werken.

Concrete aanleiding

In oktober 2017 is door GroenLinks aan het college gevraagd om de evaluatie van de implementatie van de harmonisatie van de peuterspeelzalen in Diemen. Zie ook de memo van wethouder Grondel van 16 maart 2018.

GroenLinks benoemde voor de evaluatie de volgende aandachtspunten:

- Borging van de kwaliteit van de opvang;
- Borging van de kwaliteit van de VVE voor doelgroepkinderen;
- Borging van de rechtspositie van de betrokken medewerkers.

De opdracht voor deze evaluatie is vervolgens bij het ABC neergelegd. Zij hebben door middel van de VVE-monitor de kwaliteit gemeten met extra aandacht voor de overgangssituatie van het jaar 2017. Ook zijn er door het ABC gesprekken gevoerd met leidsters en vragenlijsten opgestuurd naar de oudercommissies.

De VVE-monitor wordt jaarlijks uitgevoerd. In deze monitor worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens opgenomen over de uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie in Diemen.

Op basis van de aangedragen punten van GroenLinks zal een korte toelichting worden gegeven:

- Borging van de kwaliteit van de opvang;

De kwaliteitseisen die aan kinderopvang worden gesteld, staan in de wet Kinderopvang. De GGD houdt toezicht of de houders van kinderopvangcentra voldoen aan deze kwaliteitseisen. De gemeente is handhaver en beslist aan de hand van rapportages van de GGD of en wanneer er gehandhaafd dient te worden.

Het handhaven door de gemeente en het toezicht houden door de GGD is na de harmonisatie niet veranderd. Daarnaast zijn er met ingang van de wet IKK (innovatie en kwaliteit kinderopvang) nieuwe kwaliteitseisen gesteld aan opvanglocaties. Bij voorgaande houder zijn er in 2016 meerdere lasten onder dwangsom opgelegd vanwege het niet tijdig oplossen van door de GGD geconstateerde overtredingen. Onder de nieuwe houders zijn er vanaf januari 2017 geen lasten onder dwangsom opgelegd. Hierbij moet wel worden vermeld dat de locaties tot nu toe één keer zijn geïnspecteerd in verband met de overname en één keer voor de jaarlijkse inspectie. Dit heeft tot nu toe niet geleid tot handhavingstrajecten. De harmonisatie heeft dus tot zover geen negatief effect gehad op de kwaliteit van de opvang.

- Borging van de kwaliteit van de VVE voor doelgroepkinderen;

Als het gaat om de kwaliteit van de VVE voor doelgroepkinderen dan gaat het om *de scholing en de deskundigheid van de pedagogisch medewerkers, de aansluiting tussen de voorscholen (peuteropvang) en de vroegscholen (basisscholen) en er moet sprake zijn van een minimaal voorzieningenniveau*:

Na de harmonisatie is het aanbod van VVE voor doelgroepkinderen vergroot. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport met advies van Bureau Buitenhek met betrekking tot het aanbod is door het college het besluit genomen om het aantal dagdelen te verminderen van vier naar drie dagdelen, het aantal uren per dag te verhogen van 2,75 naar 3,5 uur en niet alleen aan de smalle doelgroep maar ook aan de brede doelgroep³ een dagdeel gratis deelname aan te bieden. Uit onderzoek bleek dat 4 dagdelen deelname voor veel ouders teveel was, waardoor doelgroepkinderen niet volledig gebruik maakten van het aanbod.

De waardevolle functie van de oudercontactfunctionaris is in stand gehouden. Zij leidt alle doelgroepkinderen actief toe naar de peuteropvang locaties. De kinderen krijgen op het consultatiebureau de indicatie voor VVE, vervolgens bezoekt de oudercontactfunctionaris de kinderen thuis. Zij geeft voorlichting aan de ouders over de peuteropvang en andere faciliteiten in Diemen (denk

³ De gemeente Diemen maakt onderscheid tussen een smalle en een brede doelgroep. Sinds de harmonisatie komen beide groepen in aanmerking voor een 3e dagdeel gratis aanbod. Beide doelgroepen krijgen een voorschoolindicatie:

- Peuters met een indicatie "smal", aan de hand van opleidingsniveau ouders "gewichtskinderen" (opleidingsniveau lager dan mbo-3 – of een vergelijkbaar niveau).
- Peuters met een indicatie "breed" (taalachterstand, eerst verzorgende ouder uit een niet-westers land, geen/weinig Nederlands gesproken thuis).
- Beide groepen worden toegeleid en komen allen in aanmerking voor een 3e dagdeel gratis naar de peuteropvang.

aan de Voorleesexpress, Homestart, de bibliotheek), ze heeft een signalerende functie en helpt ouders waar nodig bij het daadwerkelijk aanmelden bij de peuteropvang. Ze bezoekt een gezin gemiddeld drie keer.

1. *Scholing en deskundigheid van de pedagogisch medewerkers:* Voor de harmonisatie waren alle pedagogische medewerkers geschoold in de methode Puk en Ko. Los van de harmonisatie is besloten alle op dat moment in dienst zijnde pedagogisch medewerkers om te scholen naar Uk en Puk. De methode Uk en Puk creëert een stimulerende speelleeromgeving en biedt een activiteiten aanbod, dat nog beter op de ontwikkelingsfase van de peuter aansluit, met als doel de brede ontwikkeling van alle peuters optimaal te stimuleren. Ook na de harmonisatie is het doel om alle medewerkers (bij te) scholen in deze methode om zo de kwaliteit voor VVE te behouden. Dit is de verantwoordelijkheid van de houders. Uit de VVE-monitor blijkt van alle 16 medewerkers er 15 zijn getraind in de methode Uk en Puk, 1 medewerker moet de training nog volgen.
2. *Aansluiting tussen voorscholen en vroegscholen:* Voor de ononderbroken ontwikkeling van het kind is het van belang dat er een goede overdracht is (van kindgegevens) van de kinder/peuteropvang naar de basisschool. Voor VVE-peuters geldt zelfs een verplichte warme overdracht. Voor de harmonisatie werd er ook al gewerkt met een warme overdracht voor doelgroeppeuters, na de harmonisatie is dit voortgezet. Er is een uniform formulier dat alle voorschoolse voorzieningen gebruiken voor overdracht naar scholen. Dit onderwerp staat op de agenda van de betrokken partners, het is voortdurend in ontwikkeling en dit jaar wordt dit afgestemd met LEA⁴-partners (lokale educatieve agenda)
3. *Minimaal voorzieningenniveau:* belangrijk voor de kwaliteit van VVE is of er wel voldoende aanbod is (zijn er genoeg plekken voor doelgroeppeuters) en of er voldoende uren worden aangeboden (de wet schrijft minimaal 10 uur deelname voor doelgroeppeuters voor). In 2017 was er ruim voldoende plek voor de doelgroeppeuters. Ook hebben alle doelgroeppeuters na de harmonisatie voldoende uren VVE aangeboden gekregen, namelijk 10,5 uur.

- **Borging van de rechtspositie van de betrokken medewerkers**

Voor de harmonisatie, in januari 2017, hebben KMN Kind & Co en de stichting kinderopvang Diemen (SKD) locaties overgenomen van de stichting Welzijn Diemen (SWD). KMN Kind & Co hebben 5 locaties overgenomen van de SWD, SKD 1. Deze overgang is middels overgang van onderneming volbracht, wat uitgaat van het principe 'mens volgt werk'.

In totaal ging het hier om 10 werknemers. Van deze werknemers hebben er 9 hun arbeidsovereenkomst behouden. Een deel van de functie van teamleider peuterspeelzalen en oudercontactfunctionaris kwam helaas te vervallen. Met deze persoon heeft hierover afstemming plaatsgevonden, zij is financieel gecompenseerd en heeft een opleiding gevolgd. De component oudercontactfunctionaris is wel in stand gebleven.

Acht medewerkers hebben aangegeven nog steeds op dezelfde locatie te werken. Bij twee werknemers is er een wisseling opgetreden. Dit had te maken met persoonlijke omstandigheden. In aanloop naar de overname en harmonisatie is er gecommuniceerd dat de medewerkers de overstap van de CAO Welzijn naar de CAO Kinderopvang maken. Beide houders hebben zich aan de voorwaarden met betrekking tot de rechtspositie van de medewerkers gehouden.

⁴ De Lokale Educatieve Agenda is geïntroduceerd als een instrument om het lokaal onderwijsbeleid vorm en inhoud te geven na de wetwijzigingen in het onderwijs(achterstanden)beleid in 2006. Het is een instrument voor gemeenten, schoolbesturen en overige partners om in 'nieuwe verhoudingen' (meer gelijkwaardige verhoudingen) tot gezamenlijke afspraken te komen over het onderwijs- en jeugdbeleid.

Harmonisatie in Nederland en Diemen

Alle gemeenten hebben in 2017 (of eerder) te maken gehad met de harmonisatie. In elke gemeente is hier op een andere manier vorm aangegeven-afhankelijk van de situatie; denk aan het aantal doelgroepeuters, het aantal aanbieders en het budget wat de gemeente te besteden heeft aan de bestrijding van onderwijsachterstanden. Voor gemeenten, aanbieders en werknemers was dit een onrustige tijd waarin veel veranderingen plaatsvonden.

Ook in Diemen heeft de harmonisatie veel tijd, inzet en energie gevraagd van alle partijen, maar nog wel het meest van pedagogisch medewerkers van de voormalige peuterspeelzalen. Niet alleen was er sprake van een overname in januari 2017 en gingen ze werken voor een commerciële organisatie. Ook moesten ze na de harmonisatie in augustus 2017 op een andere manier gaan werken. Deze veranderingen brengen dan ook spanningen en emoties met zich mee. Het kost tijd om hieraan te wennen. De gemeente en aanbieders hebben er alles aan gedaan om de overgang van onderneming en de implementatie van de harmonisatie zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Over de evaluatie van de harmonisatie

GroenLinks heeft natuurlijk het verzoek ingediend om de implementatie van de harmonisatie te evalueren. Hier is gehoor aangegeven in de vorm van een opdracht om de VVE-monitor op te stellen, aangevuld met een onderdeel over de harmonisatie. Hiervoor is de opdracht gegeven aan onderwijsadviesorganisatie "Het ABC". Insteek was dat een onafhankelijke partij de evaluatie zou uitvoeren. Vervolgens is deze evaluatie gestart in het eerste kwartaal van 2018. De evaluatie werd gedaan door o.a. het interviewen van de pedagogisch medewerkers aan de hand van een vragenlijst die is afgestemd met de gemeente. Uit de monitor zijn waardevolle aanbevelingen naar voren gekomen waarmee we op korte termijn met het LEA prioriteiten gaan vaststellen.

Naar aanleiding van het onderdeel evaluatie van de harmonisatie gaan we op korte termijn de aan de slag met de aanbevelingen en signalen. De volgende aanbevelingen en signalen hebben de hoogste prioriteit:

- We gaan het signaal van de pedagogisch medewerkers over de aansluiting met het zorgnetwerk onderzoeken.
- Met betrekking tot het punt onderwijs (doorgaande leerlijn) gaan we dit bespreken op het eerstvolgende LEA in oktober.
- We zijn gestart met het tweemaandelijks overleg met de GGD en de oudercontactfunctionaris om zo de toeleiding van doelgroepeuters te optimaliseren.
- De aanbevelingen van de pedagogisch medewerkers gaan we in het LEA in oktober bespreken.
- Pedagogisch medewerkers geven aan dat er wordt uitgezocht met de vakbond of er toch niet extra tijd/geld naar VVE kan gaan. We horen graag wat de uitkomst hiervan is.
- De opmerking over het gemis over de vaste groepen gaan we onderzoeken. Om de stabiliteit en de continuïteit van de opvang te waarborgen schrijft de wet voor dat kinderen in vaste groepen worden opgevangen.

Ligt aan de informatie een collegebesluit ten grondslag?

Ja, datum: 18 september

Samenvatting

GroenLinks heeft op 19 oktober 2017 het college gevraagd om een evaluatie van de implementatie van de harmonisatie van de peuterspeelzalen en kinderopvang. De gemeente heeft Onderwijsadviesorganisatie het ABC – als onafhankelijke partij- de opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren. De implementatie van de harmonisatie is inmiddels voltooid, hierbij vindt u de evaluatie.

Ter inzage in iBabs

- EINDE -