

Onderwerp

Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang

Voorstel

1. Instemmen met de voorgelegde keuzes waardoor harmonisatie van de peuterspeelzalen en kinderopvang op 1 januari 2016 in kan gaan.
2. In 2016 éénmalig € 85.351 uit de Algemene Reserve niet-geblokkeerd beschikbaar stellen en in 2017 € 85.351 in de Algemene Reserve niet-geblokkeerd terug laten vloeien en beide effecten in de meerjarenbegroting 2016 - 2019 te verwerken.

Aanleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2013 in het kabinetsplan 'Een betere basis voor peuters' de harmonisatie van de peuterspeelzalen en kinderopvang naar peuteropvang aangekondigd. In 2014 en 2015 is dit plan nader uitgewerkt. Hiermee wordt de financiering voor werkende ouders die gebruik maken van kinderopvang en van peuterspeelzalen gelijk getrokken. Het is onderdeel van de invoering van de 'Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie' (de Wet Oke) die een betere afstemming tussen de kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs beoogt.

Een andere aanleiding voor de invoering van peuteropvang is dat ook in Heerenveen het reguliere peuterspeelzaalwerk steeds meer onder druk komt te staan. Door de afnemende vraag naar kinderdagverblijven stijgt de vraag naar peuterspeelzalen en stijgen daarmee de gemeentelijke kosten. Kinderdagverblijven worden immers niet gefinancierd door de gemeente, peuterspeelzalen wel.

De invoerdatum naar peuteropvang van 1 januari 2017 is gewijzigd. Er is een gefaseerde invoering aangekondigd waardoor vanaf 1 januari 2018 daadwerkelijk de peuteropvang ingevoerd moet zijn.

In het college van 20 januari 2015 is besloten om voor te sorteren op de ingangsdatum van de wettelijke verplichting en de omvorming in te laten gaan per 1 januari 2016. Daarmee kan een eenmalig financieel voordeel worden behaald dat gebruikt kan worden om de omvorming soepel te laten verlopen, bijvoorbeeld door frictiekosten bij ouders en peuterspeelzalen te overbruggen. Daarbij komt dat, bij ongewijzigd beleid, de huidige subsidiesystematiek van het reguliere peuterspeelzalenwerk steeds weer tot hogere kosten leidt dan structureel in de begroting is voorzien. Gezien de voorbereidingen en de bovenstaande argumenten stellen wij voor om te blijven koersen op de invoeringsdatum van 1 januari 2016.

Overwegingen

Huidige situatie

In de huidige situatie subsidiëren wij peuterspeelzalen op basis van het werkelijk bezette aantal peuterplaatsen. Wij geven op dit moment subsidie aan vier instellingen: Kinderwoud, Sisa, De Lytse Bearkes en Pinokkio. Dit wordt deels bekostigd uit eigen middelen en deels uit tijdelijke middelen van het Rijk. Daarnaast ontvangen wij een doeluitkering van het rijk voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Deze is bestemd voor extra ondersteuning op het gebied van taal, sociaal-emotionele ontwikkeling, etc. bij peuters die daarvoor door de Jeugdgezondheidszorg geïndiceerd worden.

Op dit moment is er sprake van aanbods subsidiëring. Als gekozen wordt voor het volledig harmoniseren van alle peuterspeelzalen met kinderopvang, dan wijzigt de subsidiestructuur naar een vraaggestuurde financiering. Ook in de omliggende gemeenten wordt hiervoor gekozen. Dit maakt dat er zo min mogelijk verschillen zijn tussen gemeenten. Daarmee wordt voorkomen dat ouders buiten de eigen gemeente gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. De aangrenzende gemeentes zijn bezig met harmonisatie of hebben dit al gerealiseerd.

Uitgangspunten

Ten aanzien van de nieuwe subsidiestructuur hanteren wij volgende uitgangspunten:

- Voor peuterspeelzaalwerk wordt voortaan de term 'peuteropvang' gebruikt;
- De omvorming naar peuteropvang is niet bedoeld om te bezuinigen, maar om de middelen in te zetten waar het het meest nodig is;
- Peuteropvang is in relatie tot Jeugdzorg mede een preventieve activiteit, waardoor het huidige hoge bereik zoveel mogelijk op peil gehouden moet worden en de continuïteit van het huidige aanbod gewaarborgd;
- Alle peuterspeelzalen worden geregistreerd als kinderopvang (kinderdagverblijf), zodat het deel van de ouders dat recht heeft op de kinderopvangtoeslag daarop een beroep kan doen;
- Ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag ontvangen geen subsidie meer van de gemeente;
- Ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage die gebaseerd wordt op de landelijke tabel voor de kinderopvangtoeslag. Hierdoor zijn de kosten voor alle ouders vergelijkbaar bij een vergelijkbaar verzamelinkomen.
- Voor doelgroeppeuters (aangewezen op extra ondersteuning) blijft subsidie beschikbaar voor de meerkosten van het VVE-aanbod.
- Ouders van doelgroeppeuters betalen een inkomensafhankelijke bijdrage (er komt een overgangsregeling voor de huidige ouders die nu een vaste ouderbijdrage betalen).

Keuzes in beleid

Wij stellen de volgende beleidskeuzes 'omvorming naar peuteropvang' voor (zie inhoudelijke onderbouwing in memo hoofdlijnen en omvormingsplan bijlage 1 en 2):

1. Subsidiering op basis van vraag-gestuurde financiering: 'geld volgt kind'.
2. Subsidie van een basisaanbod van 2 dagdelen per week (3 uren per dagdeel, 40 weken per jaar) voor ouders die geen gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslag.
3. Ouders betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage (op basis van VNG tabel, 7 inschalingen)
4. De startleeftijd wordt vastgesteld op 2 jaar (was 2,5 jaar). Daardoor komen met name doelgroepkinderen eerder in beeld en in aanmerking voor een VVE traject.
5. Maximaal uurtarief wordt vastgesteld op € 7,30 (aanvaardbaar gemiddelde) bij een bezetting van 85%. Dit is inclusief het koptarief voor alle ouders van € 0,46 om de gevolgen van de omvorming voor ouders te verzachten zodat het bereik niet omlaag gaat.
6. Subsidie van een aanbod voor VVE doelgroeppeuters. Voor 2 jarigen: 2 dagdelen per week, voor 3 jarigen: 4 dagdelen per week. Na de overgangstermijn betalen ouders over de eerste 2 dagdelen een inkomensafhankelijke bijdrage, ongeacht of zij gebruik maken van de kinderopvangtoeslag of onder de gemeenteregeling vallen. De 2 extra dagdelen zijn kosteloos voor alle ouders van driejarigen.
7. De gemeente subsidieert aanvullend (aan de aanbieder) een vast bedrag van € 400,- per daadwerkelijk geplaatste VVE doelgroeppeuter, voor de jaarlijks terugkerende kosten van het VVE aanbod. De hoogte van het bedrag zal in 2017 geëvalueerd worden.
8. Geleidelijk openstellen markt (2016 en 2017 pilotperiode)
 - In 2016 voor huidige aanbieders.
 - In 2017 voor aanbieders van dagopvang/peuteropvang die in 2015 waren ingeschreven in Landelijke Register Kinderopvang als aanbieder in Heerenveen (gastouders komen niet in aanmerking). Voor basisscholen in Heerenveen die in eigen beheer peuteropvang willen gaan exploiteren.
 - Vanaf 2018: voor alle aanbieders.

Effecten

Met de omvorming naar peuteropvang beogen we voorschoolse voorzieningen bereikbaar en toegankelijk te maken en te houden. Door deze harmonisatie is de financiering van voorschoolse voorzieningen in onze gemeente toekomstbestendig, wordt de kwaliteit geborgd en ontstaat er keuzevrijheid voor ouders.

Daarnaast nemen peuterspeelzalen en kinderopvang in het gemeentelijke beleid rondom Zorg voor Jeugd een belangrijke positie in als het gaat om het signaleren en voorkomen van (ontwikkelings)problemen bij jonge kinderen. De harmonisatie naar peuteropvang biedt een verdergaande mogelijkheid om de peuteropvang te professionaliseren en structureel ruimte te geven voor deze rol.

Beleid en regelgeving

Het streven naar harmonisatie is neergelegd in de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE), die op 1 augustus 2010 in werking is getreden. In het regeerakkoord (2012) is opgenomen dat onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie (VVE) meer op elkaar moeten worden afgestemd. Daarom is afgesproken dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet Kinderopvang wordt gebracht. De wettelijke ingangsdatum van peuteropvang is met één jaar uitgesteld naar 1 januari 2018.

Financiën, risico's en beheersmaatregelen

De financiële vertaling van de genoemde beleidskeuzes is inzichtelijk gemaakt in de memo hoofdlijnen omvormingsplan en het omvormingsplan (zie bijlagen).

In de begroting 2015 is voor Peuterwerk en OAB € 550.922 (€ 394.935 + € 155.987) beschikbaar. Na de harmonisatie van het beleid (na de herindeling) en door de toename van het gebruik van peuterspeelplaatsen, zijn de afgelopen jaren op rekeningsbasis de subsidiekosten gestegen maar is dit bedrag niet aangepast in de begroting. De extra kosten (€ 59.213) zijn jaarlijks opgevangen vanuit de tijdelijke rijksmiddelen voor Professionalisering Peuterspeelzalen (€ 550.922 + € 59.213 = € 610.135).

De beleidsvoorstellen leiden tot een uitgavenniveau van € 425.640. Er resteert jaarlijks een bedrag van € 125.282.

Indicatie subsidiekosten VVE vanaf 2016	€ 189.835
Indicatie subsidiekosten peuteropvang basisaanbod vanaf 2016	€ 199.704
Indicatie subsidie koptarief voor kinderopvang gerechtigde ouders vanaf 2016	€ 36.101
Kosten / uitgaven Peuterspeelzalen vanaf 2016	€ 425.640

Frictiekosten 2016/2017

Gedurende twee jaren zal naast de structurele kosten, sprake zijn van éénmalige uitgaven in 2016/2017. Het gaat o.a. om frictiekosten 2016 en 2017 (€ 261.198 en € 107.320) en VVE-coördinatie 2017 (€ 44.676). Naast het bedrag van € 125.282, dat vrijkomt vanaf 2016, wordt dekking voorgesteld uit de tijdelijke rijksmiddelen voor Professionalisering Peuterspeelzalen. Deze middelen lopen af met ingang van 2018.

1. Ouders van doelgroeppeuters die voor 1 januari 2016 geplaatst zijn kunnen gebruik maken van de vaste lage ouderbijdrageregeling tot en met 31 december 2016. Nieuwe ouders betalen per 1 januari 2016 een inkomensafhankelijke bijdrage voor de eerste twee dagdelen. (€ 29.198,-)
2. Voorlichting aan ouders over de omvorming vindt gezamenlijk met de aanbieders plaats. Hiervoor wordt een communicatieplan opgesteld. (€ 30.000,-)
3. Ondersteuning kleine locaties in aangewezen woongebieden gedurende 2 jaar. Na evaluatie in 2017 wordt bepaald of en in welke mate dit doorgezet gaat worden. (€ 84.000,-)

4. Kwaliteitsimpuls VVE: alle aanbieders moet gaan werken met een VVE programma (willen zij in aanmerking komen voor de gemeenteregeling). Ter tegemoetkoming in de kosten wordt subsidie verleend aan de huidige aanbieders en aan nieuwe aanbieders van peuteropvang die in 2015 ingeschreven waren het Landelijke Register en in de gemeente kinderdagopvang exploiteerden (€ 80.000,-)
5. Versterken bereik VVE doelgroeppeuters via voorlichting en sociale media. (€ 20.000,-)
6. Subsidie transitiekosten omvorming voor huidige aanbieders. (€ 125.320,-)

De middelen in de begroting zijn in beginsel toereikend om alle kosten op te vangen. Echter, de frictiekosten zijn niet gelijkmatig over de jaren verdeeld. De bulk van de frictie veroorzaakt in de jaarschijf 2016 een tekort van € 85.351. In 2017 is sprake van een overschot van € 85.351. Voorgesteld wordt in 2016 éénmalig € 85.351 uit de Algemene Reserve niet-geblokkeerd beschikbaar te stellen en in 2017 éénmalig € 85.351 aan genoemde Reserve toe te voegen.

Extra kosten VVE coördinatie

Door de omvorming naar peuteropvang en het geleidelijk openstellen van de markt voor ook het aanbieden van VVE, is het erg belangrijk om de coördinatie van de VVE activiteiten/aanbod goed te organiseren. Te denken valt dan aan een betere toeleiding van ouders van doelgroepkinderen van de JGZ naar de VVE peuteropvang, het monitoren van resultaten, het bewaken van de gemaakte kwaliteitsafspraken/ overdracht/doorgaande lijn met het primair onderwijs etc.

Ingaande 2018 ontstaat structureel ruimte ter grootte van € 125.282. In 2017 zal beoordeeld worden in hoeverre de VVE-coördinator structureel moet worden ingezet en in hoeverre een beroep op genoemde middelen noodzakelijk is.

Risico's

Op een aantal onderdelen van de omvorming heeft de gemeente geen controle en dit kan mogelijk leiden tot lagere of hogere kosten.

- Verdeling kinderopvang gerechtigde ouders en niet-kinderopvang gerechtigde ouders; In het omvormingsplan (op basis van onderzoek van huidige gebruikers) wordt uitgegaan van een verdeling van 55% - 45%. Deze verhouding kan in werkelijkheid anders liggen. Dit kan leiden tot hogere kosten voor de gemeente, maar ook tot lagere kosten.
- Hoogte van de ouderbijdrage (voor reguliere peuteropvang en VVE). Er is in de financiële uitwerking uitgegaan van een gemiddeld bedrag voor de ouderbijdrage. Dit bedrag kan in werkelijkheid lager of hoger uitvallen.
- Uitval door externe omstandigheden (o.a. werkloosheid, keuze voor opa en oma/oppas). Hierdoor gaat het bereik naar beneden, waardoor minder kinderen profijt hebben van voorschoolse educatie.

Vervolgaanpak

Voor de verdere uitwerking van de harmonisatie dienen de komende maanden in ieder geval nog de volgende stappen te worden gezet:

1. Communicatietraject richting ouders: gemeente i.s.m. betrokken organisaties
2. Planning GGD controles 2015/2016 en registratie in het landelijk register
3. Opstellen van beleidsregels op basis van vraagfinanciering
4. Stopzetten subsidierelatie met huidige aanbieders (regulier psz-werk en VVE) en communicatie daarover.

Communicatie

Vanaf januari 2015 zijn de huidige peuterspeelzalen, andere aanbieders van voorschoolse voorzieningen, en scholen geïnformeerd over de omvorming naar peuteropvang.

In de periode maart tot en met mei 2015 heeft het onderzoeksbureau Buitenhek, Management en Consult

opdracht gekregen om te onderzoeken welke kansen en mogelijkheden er zijn voor de harmoniseren naar peuteropvang. Het onderzoek is in nauwe samenwerking met de huidige peuterspeelzalen uitgevoerd. Vanaf september wordt met de vier huidige aanbieders van peuterspeelzaalwerk over het communicatietraject richting ouders en werknemers 2015/2016 overlegd. Tevens hebben zij een aankondiging en verzoek om zienswijze ontvangen over de beëindiging van de huidige subsidies.

De Participatieraad is in april de omvorming besproken zodat zij vroegtijdig meegenomen zijn over de inhoud en het proces naar omvorming.

Er is een gemeentelijke communicatiekalender gemaakt voor 2015 en verder over alle communicatie activiteiten rondom de omvorming.

Vanaf januari 2015 wordt met vijf andere Friese gemeenten de invoering van de harmonisatie afgesteld wat betreft invoeringdatum en inhoud.

Relevante informatie

Bijlage 1. Memo hoofdlijnen omvormingsplan

Bijlage 2. Omvormingsplan peuteropvang

Bijlage 3. Overzicht veranderingen huidige situatie naar omvorming

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris, de burgemeester,

de heer F.H. Perdok

de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp

Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang

De raad van de gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 25 augustus 2015;

gelet op de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKÉ) en de Wet Kinderopvang;

overwegende dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het vaststellen van nieuw peuteropvangbeleid,

Besluit

1. Tot de volgende keuzes waardoor harmonisatie van de peuterspeelzalen en kinderopvang op 1 januari 2016 in kan gaan.
 - a) Subsidiering op basis van vraag-gestuurde financiering: 'geld volgt kind'.
 - b) Subsidiëring van een basisaanbod van 2 dagdelen per week (3 uren per dagdeel, 40 weken per jaar) voor ouders die geen gebruik kunnen maken van de kinderopvangtoeslag.
 - c) Ouders betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage (op basis van VNG tabel, 7 inschalingen)
 - d) De startleeftijd wordt vastgesteld op 2 jaar (was 2,5 jaar). Daardoor komen met name doelgroepkinderen eerder in beeld en in aanmerking voor een VVE traject.
 - e) Maximaal uurtarief wordt vastgesteld op € 7,30 (aanvaardbaar gemiddelde) bij een bezetting van 85%. Dit is inclusief het koptarief voor alle ouders van € 0,46 om de gevolgen van de omvorming voor ouders te verzachten zodat het bereik niet omlaag gaat.
 - f) Subsidiering van een aanbod voor VVE doelgroeppetters. Voor 2 jarigen: 2 dagdelen per week, voor 3 jarigen: 4 dagdelen per week. Na de overgangstermijn betalen ouders over de eerste 2 dagdelen een inkomensafhankelijke bijdrage, ongeacht of zij gebruik maken van de kinderopvangtoeslag of onder de gemeenteregeling vallen. De 2 extra dagdelen zijn kosteloos voor alle ouders van driejarigen.
 - g) De gemeente subsidieert aanvullend (aan de aanbieder) een vast bedrag van € 400,- per daadwerkelijk geplaatste VVE doelgroeppetters, voor de jaarlijks terugkerende kosten van het VVE aanbod. De hoogte van het bedrag zal in 2017 geëvalueerd worden.
 - h) Geleidelijk openstellen markt (2016 en 2017 pilotperiode).
 - i) In 2016 voor huidige aanbieders.
 - j) In 2017 voor aanbieders van dagopvang/peuteropvang die in 2015 waren ingeschreven in Landelijke Register Kinderopvang als aanbieder in Heerenveen (gastouders komen niet in aanmerking). Voor basisscholen in Heerenveen die in eigen beheer peuteropvang willen gaan exploiteren.
 - k) Vanaf 2018: voor alle aanbieders.
2. In 2016 éénmalig € 85.351 uit de Algemene Reserve niet-geblokkeerd beschikbaar te stellen en in 2017 € 85.351 in de Algemene Reserve niet-geblokkeerd terug laten vloeien en beide effecten in de meerjarenbegroting 2016 - 2019 te verwerken.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 5 oktober 2015.

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw W.J.M.A. Jansen

de heer T.J. van der Zwan