

Registratienummer : 13INT03516
Auteur : J.A.M. Zondag
Datum : 2 december 2013
Onderwerp : Notitie: Voorschoolse voorzieningen in Overbetuwe

Voorschoolse voorzieningen in Overbetuwe: Harmonisatie en invoering VVE

Inleiding

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. de decentralisatie van de jeugdzorg) en veranderende lokale omstandigheden (o.a. wachtlijsten voor het peuterspeelzaalwerk) worden in deze notitie twee voorstellen uitgewerkt voor de verdere ontwikkeling van de voorschoolse voorzieningen in Overbetuwe:

1. harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang tot één voorschoolse voorziening: de peuteropvang
2. de verdere ontwikkeling van voor- en vroegschoolse educatie

Inmiddels heeft minister Asscher wat meer duidelijkheid gegeven over de kabinetsplannen voor het peuterspeelzaalwerk. De rijksoverheid streeft ernaar dat per 1 januari 2016 de peuterspeelzalen voldoen aan de vereisten voor kinderdagopvang. Ouders die kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen kunnen hiermee van deze peuterspeelzalen gebruik maken. Onze peuterspeelzalen voldoen al bijna aan deze vereisten. In deze notitie wordt vooruitgelopen op deze ontwikkeling, waardoor onze Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe (SPO) de tijd krijgt om zich op deze veranderende financiering voor te bereiden.

In het eerste hoofdstuk wordt het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang in historisch en in wettelijk perspectief geplaatst. De gemeente heeft een aantal beleidskaders vastgesteld, die van toepassing is op de voorschoolse voorzieningen en bepalend is voor de visie op het peuterspeelzaalwerk en op de VVE. In het tweede hoofdstuk wordt vanuit de beleidskaders de visie op peuterspeelzaalwerk en VVE in het bijzonder vastgelegd.

Het derde hoofdstuk geeft de stand van zaken weer voor het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang in Overbetuwe.

Hoofdstuk 4 beschrijft de recente ontwikkelingen van het peuterspeelzaalwerk richting kinderopvang. Voorgesteld wordt om deze ontwikkeling in Overbetuwe te omarmen en ook in te voeren. Betekent dat de kaders geschetst worden voor de omvorming van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang.

Hoofdstuk 5 gaat in op de verbeteringen die nodig zijn voor de verdere invoering en doorontwikkeling van de voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters.

In hoofdstuk 6 worden de financiële kaders voor zowel de peuteropvang als de VVE geschetst.

In hoofdstuk 7 is de planning voor de verdere invoering en de evaluatiemomenten opgenomen.

Hoofdstuk 1. Voorschoolse voorzieningen

In de jaren 60 van de vorige eeuw ontstonden de eerste initiatieven om groepjes kinderen voor hun vierde jaar samen te laten spelen. Als gevolg van de kleinere gezinnen en de verstedelijking werd het voor kleine kinderen steeds moeilijker om met leeftijdgenootjes te spelen.

Begin 80-er jaren kregen gemeenten een stimuleringssubsidie van de rijksoverheid om de initiatieven te ondersteunen en de kwaliteit te verbeteren. Dit werd gezien als een erkenning van het nut van de ontstane peuterspeelzalen. Door de financiering werden gemeenten medeverantwoordelijk voor de uitvoering. De meeste gemeenten legden daarom kwaliteitsvereisten vast in een verordening.

Tegelijkertijd ontstonden voor kinderen onder de vier jaar initiatieven, zodat moeders konden blijven / gaan werken. Vanaf 1990 tot 2005 ontvingen gemeenten tijdelijke stimuleringsgelden om het aantal plaatsen kinderopvang uit te breiden. Gemeenten moesten hiervoor een verordening vaststellen.

Inmiddels worden peuterspeelzalen en kinderdagverblijven voorschoolse voorzieningen genoemd. Het zijn voorzieningen voor kinderen tot 4 jaar. Ze vallen onder de vereisten uit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

In dit hoofdstuk wordt kort de achtergrond en de gemeentelijke verantwoordelijkheid geschetst voor voorschoolse voorzieningen.

Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Het peuterspeelzaalwerk en de kinderdagopvang richten zich op kinderen tot 4 jaar. Tussen de twee voorzieningen zijn een aantal specifieke verschillen te onderscheiden.

Tabel: Verschillen peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang

	Peuterspeelzaalwerk	Kinderdagopvang
Doelgroep	2,5- tot 4-jarigen	0- tot 4-jarigen
Aantal uren	± 3 uur per dag	10 tot 12 uur per dag
Aantal dagen per week	2 dagdelen	Maximaal 5 dagen per week
Aantal weken per jaar	40	50 tot 52
CAO	Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening	Kinderopvang
Personele inzet	Eén beroepskracht en één vrijwilliger per groep	Twee beroepskrachten per groep
Aantal peuters per groep	16	14
Ouderbijdrage	Verschilt per gemeente	Landelijk vastgesteld
Toezicht	Gemeente	Gemeente
	Voor VVE: Onderwijsinspectie	Voor VVE: Onderwijsinspectie
Doelstelling	Vorbereiding basisschool	Combineren Arbeid en Zorg
Financiering	Ouders en gemeente	Ouders en rijksoverheid

Wettelijke harmonisatie peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Vanaf 2005 is de Wet kinderopvang van kracht. Hierin is het landelijk kwaliteitskader voor kinderopvang vastgelegd. Tot 2010 bestond dit kwaliteitskader vooral uit bepalingen voor kinderopvang gericht op hygiëne, veiligheid en verzorging.

De Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) uit 2010 leidde tot een wettelijke harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang:

- Peuterspeelzalen moeten aan wettelijke vereisten gaan voldoen;
- Kinderopvang moet zich niet alleen richten op verzorging, maar vooral ook op de ontwikkeling van de kinderen.

Door deze veranderingen worden zowel het peuterspeelzaalwerk als de kinderopvang algemeen erkend als voorschoolse voorzieningen.

De Wet OKE verplicht de gemeente:

- het realiseren en waarborgen van een optimaal ontwikkelingsklimaat voor alle jonge kinderen;

voor kinderen met (taal)achterstand, Voor- en voerschoolse educatie (VVE) te bieden, door:

- het realiseren, waarborgen en toegankelijk maken van een optimaal aanbod van voerschoolse educatie voor doelgroeppeuters voor minimaal 10 uur;
- het maken van afspraken met schoolbesturen over de resultaten van de vroeg-schoolse periode (groep 1 en 2 van de basisschool).

De rol van de gemeente

De formele positie van de gemeente ten opzichte van de organisaties die samen zorg dragen voor kinderen van 0 tot 6 jaar, is zeer verschillend.

- Op het peuterspeelzaalwerk en op VVE kan de gemeente door het verstrekken van subsidie direct invloed uitoefenen;
- De mogelijkheden om te sturen op de kinderopvang zijn zeer beperkt, aangezien de gemeente hier geen (financiële) relatie mee heeft.

De gemeente is toezichthouder voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Het toezicht richt zich op de vereisten waaraan de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk volgens de "Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen" moeten voldoen.

Het toezicht op de kwaliteit van VVE berust bij de Onderwijsinspectie.

Ook de mogelijkheden voor sturing op het, door het Rijk bekostigde, onderwijs zijn beperkt. Hier heeft de gemeente de Lokale Educatieve Agenda¹, het huisvestingsbeleid en de leerplicht als voornaamste aangrijpingspunten.

Decentralisatie Jeugdzorg 2015

Met de overdracht van de Jeugdzorg naar de gemeente wordt haar regiefunctie voor het jeugdbeleid als geheel versterkt. Voor een effectieve regierol van de gemeente is integrale regelgeving een voorwaarde. Dit past binnen de koers die de Rijksoverheid heeft ingezet met de invoering van de Wet OKE. Met het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (29 oktober 2012) leek die koers voortgezet.

Er worden echter inmiddels diverse scenario's door het rijk onderzocht. Het is onduidelijk of en hoe de rijksoverheid ingrijpt in het lokale peuterspeelzaalbeleid. Duidelijk is wel dat de rijksoverheid de voerschoolse activiteiten voor alle peuters van belang vindt en naar mogelijkheden zoekt om het aanbod voor elke peuter bereikbaar te maken.

¹ Het is een overlegstructuur voor gemeenten, schoolbesturen en overige partners om in 'nieuwe verhoudingen' (meer gelijkwaardige verhoudingen) tot gezamenlijke afspraken te komen over het onderwijs- en jeugdbeleid.

Hoofdstuk 2. Gemeentelijk beleid en visie

Met de Wet OKE heeft de wetgever een kader aangegeven, waarbinnen ruimte is gelaten om een eigen gemeentelijke visie te ontwikkelen op voorschoolse voorzieningen en voor- en vroegschoolse educatie. Voor het ontwikkelen van deze visie is ons bestaande gemeentelijke beleid van belang.

2.1. Gemeentelijke beleidskaders

Overbetuwe heeft in de afgelopen jaren kaders vastgesteld die de basis vormen voor verdere beleidsontwikkeling. Voor deze notitie zijn kaders verwoord in de Toekomstvisie+, de sociaal maatschappelijke visie en het programma Leren en Werken van belang:

Overbetuwe schept de randvoorwaarden om iedere inwoner de kans te geven zich optimaal te ontwikkelen. Door in te zetten op de doorlopende leerlijn wordt de continuïteit in onderwijs en opleiding gewaarborgd. Een belangrijke voorwaarde hierbij is een goede samenwerking tussen de ketenpartners.

De volgende, voor deze notitie relevante, doelen zijn in het programma Leren en Werken opgenomen:

1. Het versterken van voor- en vroegschoolse voorzieningen:
 - voor- en vroegschoolse voorzieningen bieden een dekkend aanbod van VVE.
 - peuterspeelzalen en kinderdagverblijven werken intensief samen om de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen op een hoger peil te brengen.
 - Instellingen die werken met jonge kinderen werken samen om ontwikkelingsachterstanden tijdig te signaleren en aan te pakken.
2. Het versterken van de doorlopende leerlijn:
 - onderwijsinstellingen hebben duidelijke afspraken gemaakt over de overdracht naar een volgend onderwijsniveau, door het invoeren van overdrachtsformulieren en het invoeren van 'warme' overdracht als de situatie daar om vraagt.
 - Instellingen die werken op het gebied van onderwijs, zorg, welzijn, sport en cultuur werken samen om de ontwikkeling van jongeren en kinderen breed te stimuleren.

2.2. Visie op peuterspeelzaalwerk en VVE

Op basis van het landelijke kader en de hiervoor genoemde gemeentelijke beleidskaders zijn wij gekomen tot onderstaande visie op het peuterspeelzaalwerk en VVE:

Visie op peuterspeelzaalwerk

Wij willen dat alle kinderen in Overbetuwe gelijke kansen krijgen om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. De kinderen die het nodig hebben, krijgen daarbij extra ondersteuning. Het deelnemen aan een stimuleringsprogramma zal de ontwikkelingskansen vergroten en op termijn de sociale participatie en arbeidsparticipatie bevorderen. Het beheersen van de Nederlandse taal zien wij als één van de belangrijkste voorwaarden om een goede uitgangspositie te hebben voor opleiding, arbeidsmarkt en het maatschappelijke leven.

Visie op VVE

Voor- en vroegschoolse educatie is gericht op kinderen tussen de 2,5 en 6 jaar, die een (dreigende) (taal)ontwikkelingsachterstand hebben.

Het college heeft op 15 oktober 2013 voorlopig ingestemd met de volgende brede doelgroepdefinitie VVE:

1. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een taalachterstand, te indiceren door het consultatiebureau (eventueel in samenwerking met een logopedist);
2. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een achterstand in hun taal- of sociaal-emotionele ontwikkeling of een gezinssituatie die de ontwikkeling van het kind bedreigt, te indiceren door het consultatiebureau.

Doelgroepeuters zouden op alle voorschoolse voorzieningen terecht moeten kunnen voor een VVE-aanbod.

Hoofdstuk 3. Stand van zaken voorschoolse voorzieningen

In de gemeente Overbetuwe bieden de voorschoolse voorzieningen peuterspeelzaalwerk of kinderdagopvang en sinds kort ook VVE voor doelgroeppeuters.

Peuterspeelzaalwerk

De Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe (SPO) voert sinds 2005 het door Overbetuwe gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk uit.

Kort samengevat gelden voor dit peuterspeelzaalwerk de volgende kerngegevens:

- Elf peuterspeelzalen in acht dorpskernen: Elst (4), Driel, Herveld, Heteren, Oosterhout, Randwijk, Valburg en Zetten: niet elke locatie wordt intensief gebruikt,
- Gericht op groepen van 16 peuters van 2,5 tot 4 jaar,
- voor 2 dagdelen per week
- gedurende 40 weken per jaar,
- onder begeleiding van 2 beroepskrachten.
- Doelstelling: Spel, ontmoeting, ontwikkeling, signalering en verwijzing
- De gemeente heeft (2009-2010) geïnvesteerd in de kwaliteit: Alle peuterspeelzalen werken met het VVE-programma "Startblokken"
- De stichting ontvangt € 571.165,00 (2013) subsidie voor 22,5 groep
- Ouders betalen naar inkomen tussen de € 231 tot € 997 per jaar
- Er is plaats voor 358 peuters.
- In Overbetuwe wonen 817 peuters tussen de 2,5 en 4 jaar.
- De belangstelling groeit. Het gevolg is dat er wachtlijsten zijn ontstaan.

De peuterspeelzalen werken met het basisonderwijs aan een doorgaande leerlijn. Ook is men bezig de vorming van Integrale Kindcentra (IKC) te onderzoeken. De SPO neemt deel aan het overleg tussen gemeente, schoolbesturen en voorschoolse voorzieningen (LEA). Enkele jaren geleden heeft de gemeente de peuterspeelzaal benoemd als een basisvoorziening voor iedere kern. Vanuit die gedachte zijn al veel peuterspeelzalen ondergebracht in brede scholen.

Kinderdagopvang

In onze gemeente zijn de volgende 7 organisaties voor kinderdagopvang actief:

Nannies Overbetuwe BV, Sam Sammie, Ukkiepuuk, Klavertje Vier, De Klompjes BV, De Kikkerkoning en De SKAR.

De grootste organisatie in Overbetuwe is de SKAR.

In totaal zijn in Overbetuwe 567 kindplaatsen kinderopvang beschikbaar. Een kindplaats kinderopvang bestaat uit vijf hele dagen opvang. Slechts weinig kinderen maken zoveel gebruik van de kinderopvang. Een kindplaats wordt dan ook door meerdere 0 tot 4-jarige kinderen gebruikt.

Sinds 2005 wordt de kinderopvang niet meer door gemeenten gesubsidieerd.

De bemoeienis van de gemeente zit nu vooral in "Toezicht en Handhaving" en voor een aantal locaties in verhuur van ruimte. Diverse kinderopvangorganisaties nemen deel aan de Lokaal Educatieve Agenda (LEA).

Hoofdstuk 4. Harmonisatie: van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang

Na de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 werd de kinderopvang populairder onder ouders en liep het aantal peuters in de peuterspeelzalen terug.

Door aanpassingen in de kinderopvangtoeslag, waardoor kinderopvang duurder werd en de gestegen werkloosheid nam de vraag naar kinderopvang af. Ouders kiezen nu meer voor peuterspeelzalen, waardoor hiervoor wachtlijsten zijn ontstaan.

De economische ontwikkelingen hebben ook invloed op de gemeentelijke financiën.

Gemeenten beraden zich dan ook op het nut en de noodzaak van gemeentelijke uitgaven.

Uitbreiding van het aantal dagdelen peuterspeelzaalwerk, vanwege de wachtlijsten, wordt door gemeenten niet gehonoreerd. Over het algemeen erkennen gemeenten dat deze voorzieningen, waarvoor de gemeente (nog) geen wettelijke verplichting heeft, van belang zijn voor de peuters.

Doorontwikkeling harmonisatie peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Met de invoering van de vereisten uit de Wet OKE werden gemeenten geconfronteerd met hogere kosten voor het peuterspeelzaalwerk. Diverse gemeenten hebben in samenwerking met de voorschoolse organisaties de harmonisatie verder doorontwikkeld. Het product van deze doorontwikkeling is een vorm van peuterspeelzaalwerk die als kinderopvang voorziening wordt geaccepteerd. Deze vorm wordt ook wel “peuteropvang” genoemd. Door deze doorontwikkeling voldoet de voorziening aan alle vereisten voor kinderopvang, terwijl het inhoudelijke aanbod bestaat uit de vertrouwde peuterspeelzaalactiviteiten.

Net als de peuterspeelzaal biedt de peuteropvang gemiddeld 3 uur per dagdeel aan peuteractiviteiten. Ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag (“toeslagouders”) kunnen voor deze voorziening een tegemoetkoming van de belastingdienst ontvangen. Voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (“niet-toeslagouders”) betaalt de gemeente een aanvullende bijdrage aan de uitvoerende organisatie.

Deze vorm van harmonisatie biedt gemeenten de mogelijkheid om het peuterspeelzaalwerk betaalbaar te houden, voor zowel de ouders als de gemeente. Ook ontstaat financiële ruimte om nieuwe ouders te stimuleren hun peuters naar peuteropvang te brengen, zodat het bereik vergroot wordt.

Van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang in Overbetuwe

Het reguliere peuterspeelzaalwerk staat ook in Overbetuwe onder druk. Er is meer vraag naar, terwijl de gemeente minder financiële mogelijkheden heeft om het werk in stand te houden. Vanwege het belang, dat de gemeente hecht aan de voorschoolse voorzieningen is gezocht naar een mogelijkheid om de voorziening voor alle peuters beschikbaar te houden tegen een lagere gemeentelijke bijdrage. Dit is mogelijk als het peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot peuteropvang en voldoet aan de wettelijke kwaliteitsvereisten.

Deze omgevormde peuterspeelzalen worden dan in het Landelijk Register Kinderopvang opgenomen als kinderopvang.

Door (gemeentelijk) subsidieregels vast te stellen wordt de inhoud van het peuterspeelzaalwerk en de vereisten voor het voorschoolse aanbod toegevoegd aan deze vorm van kinderopvang. De omvang van het aanbod bestaande uit kortere dagdelen (gemiddeld 3 uur) en 40 weken per jaar blijft gehandhaafd.

Met de voorgestelde omvorming is de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk gegarandeerd en kan de voorziening betaalbaar blijven voor ouders.

In de nieuwe situatie ontvangt de SPO geen subsidiebedrag meer voor groepen peuters. Zij ontvangt een bedrag per geplaatste peuter van de toeslagouders of van de niet-toeslagouders én een aanvullend subsidiebedrag van de gemeente.

Harmonisatie ouderbijdrage

De toeslagouders betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. De belastingdienst vult die bijdrage aan tot de kostprijs per uur, met een maximum van € 6,70 per uur (2014). Voorgesteld wordt om voor niet-toeslagouders de inkomensafhankelijke ouderbijdragetabel van de VNG te gebruiken. Deze tabel is afgeleid van de ouderbijdrage die ouders met kinderopvangtoeslag betalen. Voor ouders maakt het dan niet meer uit of ze wel of geen kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit wordt ook wel harmonisatie van de ouderbijdrage genoemd.

Huisvesting

In overleg met de voorschoolse organisaties wordt het maximale bedrag per peuter door het college vastgesteld.

Voor de bepaling van dit bedrag per peuter wordt rekening gehouden met beschikbare benchmark-gegevens². Hieruit blijkt, dat de SPO voor de huidige groepen aan huisvestingslasten € 150.000 meer betaalt, dan voor de benchmark organisaties geldt. Dit extra bedrag aan huisvestingslasten is niet te verwerken in het bedrag per peuter, omdat de voorziening dan voor ouders niet meer betaalbaar kan zijn.

De te hoge huisvestingslasten zullen vooralsnog apart gesubsidieerd worden om de omslag naar de nieuwe financieringsmethode mogelijk te kunnen maken.

Start peuteropvang

Met de SPO is al een voorbereidend traject ingezet om het huidige peuterspeelzaalwerk om te vormen tot peuteropvang. Door de uitstekende kwaliteit van de SPO heeft de omvorming nauwelijks consequenties voor het inhoudelijke werk. Het gaat vooral om een bedrijfsmatige aanpassing. De SPO wordt minder afhankelijk van gemeentelijk subsidie en gaat meer (bedrijfs)risico lopen. In het voorbereidende traject is afgesproken dat zowel de gemeente als de SPO streven naar invoering van peuteropvang per 1 mei 2014.

Zodra de raad akkoord gaat met de omvorming wordt in samenspraak met de SPO de verdere invoering van peuteropvang voorbereid. Ook kan de gemeente een rol spelen in de voorlichting aan de ouders.

Met de start van de peuteropvang wordt de subsidie voor peuterspeelzaalwerk beëindigd.

Andere aanbieders

Ook andere partijen kunnen peuteropvang aanbieden. Voor peuters van niet-toeslagouders kunnen zij, als zij voldoen aan de subsidievoorwaarden, ook subsidie ontvangen. Ook voor deze groepen zal de gemeente moeten onderzoeken of de huisvestingslasten van de gemeentegebouwen marktconform zijn.

De andere voorschoolse voorzieningen worden voorgelicht over de subsidiemogelijkheden voor peuters van niet-toeslagouders.

² Kengetallen bedrijfsvoering 2011 en Expertmodellen bedrijfsvoering voor 2013, MO groep (= de branche-organisatie)

In de loop van 2014 zal verder onderzocht worden voor welke gemeentelijke locaties de huisvestingslasten voor voorschoolse voorzieningen ook van de benchmark afwijken. Afhankelijk van de locatie en de intensiteit van het gebruik zal in samenspraak met de betreffende organisatie gezocht worden naar een oplossing.

Conclusie

Met de omvorming van het peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang kan door het stellen van subsidievoorwaarden de hoge kwaliteit behouden blijven. Door de financiering op de voorgestelde wijze uit te voeren kan de voorziening voor alle peuters behouden blijven. De nieuwe subsidiestructuur is gebaseerd op vraagfinanciering. Dit betekent, dat de gemeente geen volledige groepen meer financiert, maar de vraag van ouders volgt en plaatsen betaalt bij aanbieders daar waar deze bezet zijn. Afspraken over een minimale bezetting of de beslissing om een groep te sluiten of een extra dagdeel te openen, zijn dan geen onderdeel meer van de subsidieafspraken of het overleg met de gemeente.

De subsidierelatie met de SPO wordt aangepast. Vanaf 2015 zal dit mogelijk leiden tot lagere gemeentelijke uitgaven. Deze verlaging kan de organisatie opvangen door de bijdrage van ouders met kinderopvangtoeslag. Hiervoor is wel een passende afbouw regeling voor het regulier subsidie nodig.

De omvorming van het peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang past binnen het gemeentelijk uitgangspunt: de gemeente past zich aan, aan de veranderende omgeving.

Door de bekostiging te veranderen, wordt ook meer recht gedaan aan de minder “verzorgende” rol van de overheid:

Eerst betaalt ieder wat hij zelf kan, en als dat niet voldoende is kan de overheid bijspringen.

Hoofdstuk 5. Voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters

Voor- en voerschoolse educatie is gericht op kinderen tussen de 2,5 en 6 jaar, die een (dreigende) (taal)ontwikkelingsachterstand hebben.

Zoals genoemd zijn peuterspeelzalen van oudsher gericht op de ontwikkeling van kinderen en de voorbereiding op de basisschool. De afgelopen jaren hebben de meeste gemeenten vooral geïnvesteerd in het aanbod van VVE-programma's op peuterspeelzalen. Reden hiervoor is, dat het grootste deel van de doelgroep voor VVE zich op de peuterspeelzalen bevindt.

Landelijk maakt de kinderopvang een inhaalslag. Dit heeft alles te maken met de wet OKE en de krimp van de vraag naar kinderopvang. Zo wordt op steeds meer kinderdagverblijven met VVE-programma's gewerkt. Dit ontwikkelingsgerichte aanbod wordt dan ook vaker een standaardonderdeel van het dagprogramma.

Onderwijsachterstandenbeleid

De gemeente Overbetuwe ontvangt een specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid voor de periode 2011 – 2014. Deze gelden zijn bedoeld voor:

- een voldoende en kwalitatief hoogwaardig aanbod van voorschoolse educatie;
- integrale en kwalitatief goede activiteiten gericht op het wegwerken van grote taalachterstanden (o.a. schakelklassen).

Vanaf 2011 wordt uit dit budget een bijdrage betaald voor deelname van kinderen aan schakelklassen en voor specifieke ondersteuning voor woonwagenkinderen.

Door capaciteitstekort is het de organisatie pas in oktober 2013 gelukt een eerste beleidsmatige invulling te geven aan de Voor- en Voerschoolse Educatie (VVE).

Gelukkig kunnen de van de rijksoverheid ontvangen gelden uiterlijk tot 2015 besteed worden.

VVE

Het toezicht op Voor- en Voerschoolse Educatie (VVE) is een structurele taak voor de onderwijsinspectie. In 2012 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de voor- en voerscholen in Overbetuwe. In maart 2013 is het definitieve rapport met een groot aantal verbeterpunten verschenen.

De gemeente heeft in het voorjaar van 2013 een werkgroep in het leven geroepen om de VVE samen met de organisaties verder vorm en inhoud te kunnen geven. In de werkgroep is het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvang, het onderwijs, de logopedie en het consultatiebureau vertegenwoordigd. Met de werkgroep is de start van de uitvoering van VVE voorbereid. Dit heeft geleid tot de formulering van een doelgroepdefinitie en subsidievoorwaarden.

Het college heeft op 15 oktober 2013 een aantal besluiten genomen om de VVE-uitvoering in Overbetuwe te kunnen starten. Dit betekent dat met ingang van 22 oktober 2013 de eerste doelgroeppeuters gedurende vier dagdelen per week VVE krijgen aangeboden. De uitvoering wordt door de VVE-werkgroep verder gevolgd, begeleid en doorontwikkeld.

Uitwerking verbeterpunten VVE

De onderwijsinspectie heeft in haar rapport de volgende verbeterpunten benoemd:

1. Bepaling van de definitie van "doelgroepkind".
2. Zorgdragen voor voldoende plaatsen.
3. Opzetten ouderbeleid.
4. Integrale uitvoering VVE-programma.
5. Externe zorg.
6. De doorgaande lijn borgen.

7. Opstellen subsidievoorwaarden.
8. Het vaststellen van ambitieuze en meetbare VVE-doelstellingen voor de voor- en vroegscholen.
9. Beleid op interne kwaliteitszorg.
10. Versterking van de VVE-coördinatie op gemeentelijk niveau.
11. Afspraken over systematische evaluatie en verbetering van VVE.

De uitwerking van de verbeterpunten wordt in samenspraak met de VVE-werkgroep verder vorm gegeven. In deze notitie wordt de aanzet gegeven tot verbetering op de volgende punten:

Ad. 1 Bepaling van de definitie van doelgroepkind

De rijksoverheid gaat voor Overbetuwe uit van 43 doelgroeppeuters (75% van het aantal doelgroep kleuters in 2009).

De volgende definitie voor een doelgroeppeuter is voorlopig door het college vastgesteld:

1. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een taalachterstand, te indiceren door het consultatiebureau (eventueel in samenwerking met een logopedist);
2. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een achterstand in hun taal- of sociaal-emotionele ontwikkeling of een gezinssituatie die de ontwikkeling van het kind bedreigt, te indiceren door het consultatiebureau.

In overleg met de VVE-werkgroep is besloten te starten vanuit deze doelgroepdefinitie. De rijksoverheid gaat ervan uit, dat in ieder geval kinderen met een taalachterstand in aanmerking komen voor VVE. De gehanteerde doelgroepdefinitie is breder, omdat uitvoerende organisaties op dit moment geen alternatief hebben voor peuters met achterstand in hun sociaal-emotionele ontwikkeling of peuters die opgroeien in een gezinssituatie die hun ontwikkeling bedreigt. Vanwege de latere start wordt het aanbod voor peuters, die vallen onder het tweede deel van de definitie, tot 2015 uit de gelden voor onderwijsachterstanden gefinancierd. Met de VVE-werkgroep worden afspraken gemaakt over de monitoring van peuters die vooral vanwege de taalachterstand en peuters die vanwege achterstand in hun sociaal- emotionele ontwikkeling of een bedreiging van hun ontwikkeling, aan VVE deelnemen. Tevens zal voor de laatste groep onderzocht worden welke ondersteuning het best bij de peuter en de gezinssituatie aansluit.

Deze brede doelgroepdefinitie wordt in het voorjaar van 2014 geëvalueerd. Het college zal dan besluiten of de definitie moet worden teruggebracht tot alleen het eerste onderdeel: taalachterstand.

Ad. 2 Zorgdragen voor voldoende plaatsen

Toeleiding naar VVE

De gemeente heeft een verplichting om zich in te spannen voor het bereik van alle doelgroepkinderen. Hiervoor is het van belang dat de toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie goed geregeld is.

De toeleiding zal via het consultatiebureau lopen, omdat deze medewerkers 98% van de kinderen zien. De risicofactoren of indicatoren voor het horen bij de VVE-doelgroep zijn onderwerpen die het consultatiebureau toch al beoordeelt. Screening en doorverwijzing behoren tot de basistaken van het consultatiebureau.

Het consultatiebureau heeft al de werkwijze dat zij ouders attendeert op het belang van de peuterspeelzaal voor hun kind. Als een kind een (taal)achterstand heeft, adviseert het consultatiebureau het kind aan te melden bij de peuterspeelzaal. Bij volgende bezoeken checkt het consultatiebureau of de ouders dit advies hebben opgevolgd. Ook leidsters hebben een signalerende functie. Mochten zij in het werken met de peuters twijfels hebben over de (taal) ontwikkeling van het kind, dan overleggen zij met het consultatiebureau.

Deze manier van werken zorgt ervoor dat de (taal) ontwikkeling van een kind beoordeeld wordt door een deskundige. Het consultatiebureau kan in het doorverwijzen dus zijn rol blijven vervullen. Wij zijn er van overtuigd dat we op deze manier de meeste doelgroepkinderen bereiken en kunnen toeleiden naar VVE. Het blijft overigens altijd een keus van de ouders of zij hun peuter aanmelden voor VVE.

Naast de goede toeleiding kunnen subsidievoorwaarden bepalend zijn voor voldoende plaatsen voor doelgroepeuters. Voorgesteld wordt om de subsidievoorwaarden voor een peuterplaats in de peuteropvang zo vast te stellen, dat de voorziening voldoet aan de VVE-vereisten. Doelgroepeuters kunnen dan in elke groep geplaatst worden, waar peuteropvang wordt geboden.

Uit onderzoek blijkt, dat doelgroepeuters het meest vooruit gaan in hun ontwikkeling als zij deel uitmaken van een gemengde groep. Dus een groep waar zowel doelgroepeuters als niet-doelgroepeuters in geplaatst zijn. Door deze vermenging wordt niet alleen segregatie voorkomen, maar ook biedt dit de doelgroepeuter de mogelijkheid om in eigen dorp van het VVE-aanbod gebruik te maken.

Ad. 3 Opzetten ouderbeleid

Gemeenten hebben een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk doelgroepeuters VVE aan te bieden. Voor de toegankelijkheid van het VVE-aanbod voor doelgroepeuters is het goed om de ouderbijdrage lager vast te stellen. Veel gemeenten bieden ouders het derde en vierde dagdeel gratis aan. Voor de eerste twee dagdelen betalen ouders de inkomensafhankelijke bijdrage die voor alle peuters van toepassing is.

Met de werkgroep VVE wordt een aanbod ontwikkeld voor ouders van doelgroepeuters. Dit aanbod bestaat uit activiteiten om de ouder te betrekken bij het leerproces van hun peuter en eventueel aanvullende (opvoedings)ondersteuning. Het is de bedoeling dat deelname van ouders aan dit (maatwerk)aanbod straks voorwaarde wordt voor de deelname van de doelgroepeuter aan de gratis dagdelen VVE.

Ad. 4 Integrale uitvoering VVE-programma

De rijksoverheid heeft een aantal erkende VVE-programma's vastgesteld. In Overbetuwe is geïnvesteerd in het programma "Startblokken" voor het peuterspeelzaalwerk.

Dit programma wordt door de SPO in al haar peuterspeelzalen gebruikt. Alle leidsters zijn met subsidie van de gemeente opgeleid en gecertificeerd om te werken met dit programma. Een van de kinderopvangorganisaties heeft zelf geïnvesteerd in een andere erkende VVE-methode.

Uit gesprekken met het basisonderwijs is gebleken dat er niet via een VVE-methode aan vroegschoolse educatie wordt gewerkt. Het basisonderwijs krijgt in haar lumpsumbekostiging

een component voor VVE. Het is aan de school zelf hoe zij dit inzet. Scholen bieden deze kinderen extra begeleiding door een intern begeleider of remedial teacher. Het aantal doelgroep kleuters is relatief klein en is verspreid over kernen en scholen in onze gemeente. Wij vinden het niet nodig om het werken met een VVE-methode in het basisonderwijs verplicht te stellen. Dit zou namelijk betekenen dat bijna alle basisscholen een extra methode zouden moeten aanschaffen voor enkele doelgroep kleuters.

Wij vinden echter wel dat een voorschoolse voorziening alleen in aanmerking komt voor subsidie als zij een VVE erkend programma gebruikt.

Ad. 5 Externe zorg

Een goed voorbeeld van externe zorg die Overbetuwe geregeld heeft is het Logopedisch Peuterconsult. Als het consultatiebureau twijfelt over de spraak-taalontwikkeling van een peuter, verwijst men het kind door naar de logopedist voor een adviesconsult. Dit gebeurt bij de Maatschap Logopedie Overbetuwe. Als ouders zelf twijfelen over de spraak van hun kind, kunnen zij een consult via het consultatiebureau aanvragen. Dit kan ook op advies van de peuterspeelzaalleidsters.

Ad. 6 De doorgaande lijn borgen

Bij de overgang van voorschoolse voorziening naar de basisschool is nog niet altijd sprake van een 'warme' overdracht van kinderen met een mogelijke achterstand.

Ad. 7 Subsidievoorwaarden

Voor doelgroeppcuters vragen wij extra inspanningen van de leidsters en de peuteropvang-organisaties. Voorgesteld wordt om voor de extra tijd voor o.a. dossiervorming, overdracht naar school, overleg met de ouders en overige betrokkenen en vervanging tijdens het volgen van de noodzakelijke opleiding (incl. periodieke herhaling) een vast jaarbedrag per doelgroeppcuter beschikbaar te stellen.

Uitwerking overige verbeteringen

De reeds ingezette verbeteringen en de volgende nog openstaande verbeterpunten worden in samenspraak met de VVE-werkgroep verder uitgewerkt:

- Het vaststellen van ambitieuze en meetbare VVE-doelstellingen voor de voor- en vroegscholen
- Beleid op interne kwaliteitszorg
- Versterking van de VVE-coördinatie op gemeentelijk niveau.
- Afspraken over systematische evaluatie en verbetering van VVE

Voor de zomervakantie van 2014 zal het college de VVE- uitvoering en het vastgestelde beleid evalueren en beleid vaststellen voor de overige verbeterpunten.

Hoofdstuk 6. Financiële gevolgen

De gemeente subsidieert regulier peuterspeelzaalwerk voor 358 peuters. Door de invoering van peuteropvang verandert de subsidiering van een subsidie per groep peuters (aanbodfinanciering) naar een subsidie per peuter (vraagfinanciering).

Voorgesteld wordt om net als in de huidige subsidieregeling een subsidieplafond vast te stellen. Organisaties vragen subsidie aan voor het verwachte aantal peuters van niet-toeslagouders. Met de organisaties wordt afgesproken dat bij een bepaalde afwijking van dit aantal (zowel naar boven als naar beneden) een bijstelling van de subsidie plaatsvindt. De gemeente houdt hierdoor zicht op het aantal peuters, waarvoor subsidie nodig is.

Voor 2014 zijn de bestaande middelen voor peuterspeelzaalwerk en onderwijsachterstandenbeleid voldoende om de voorstellen door te voeren.

In de loop van 2014 ontstaat een beeld van het budget peuteropvang dat nodig is voor 2015. Uitgaande van het huidige aantal deelnemende peuters kan mogelijk het budget voor peuterspeelzaalwerk in 2015 ongeveer € 80.000 lager worden vastgesteld. In de begroting 2015 zal het budget voor peuterspeelzaalwerk op basis van de praktijkgegevens, indien mogelijk, naar beneden worden bijgesteld.

Het budget voor onderwijsachterstandenbeleid zal in 2014 niet overvraagd worden, omdat de gemeente nog gebruik kan maken van de gelden die bedoeld waren voor 2011 en 2012.

Zoals aangegeven zal de doelgroepdefinitie voor VVE in het voorjaar worden geëvalueerd.

Bij deze evaluatie is nadrukkelijk ook het subsidieplafond voor onderwijsachterstanden betrokken. De aanbevelingen op basis van de evaluatie kunnen dan ook leiden tot een versmalling van de definitie voor de doelgroepeuters VVE. Zodat voor 2015 geen extra gemeentelijke gelden nodig zijn.

Hoofdstuk 7. Planning

In de vergadering van 4 februari 2014 zal de gemeenteraad van Overbetuwe een besluit nemen over invoering peuteropvang en VVE.

Zodra de raad akkoord is worden de verdere uitvoeringsvoorwaarden vastgesteld.

Peuteropvang

De gemeente en organisaties werken samen aan de voorlichting aan ouders.

De gemeente informeert ook andere aanbieders van voorschoolse voorzieningen in Overbetuwe over de subsidiemogelijkheden.

De uitvoering peuteropvang start per 1 mei 2014.

Voor de zomervakantie 2014 wordt het budget voor 2015 in de begroting aangepast.

VVE

Voorjaar 2014 wordt de doelgroepdefinitie geëvalueerd. Dit kan leiden tot een versmalling van de definitie doelgroeppeteur. Peuters die dan al geïndiceerd zijn, kunnen tot maximaal hun vierde jaar van VVE gebruik maken.

Voor de zomervakantie van 2014 zal het college de VVE-uitvoering en het vastgestelde beleid evalueren en beleid vaststellen voor de overige verbeterpunten.