

**Handreiking Harmonisatie
Voorschoolse voorzieningen voor
gemeenten**

Een handreiking bij de uitwerking van wet OKE

Handreiking Harmonisatie
Voorschoolse voorzieningen voor gemeenten
Een handreiking bij de uitwerking van wet OKE

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Auteurs: Oberon m.m.v. Jo Kloprogge en Buitenhek Management & Consult
in samenwerking met Sardes en NJi

Vormgeving: Chris Koning (VNG)

Druk: Drukkerij Excelsior, Den Haag

VNG
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
VNG Informatiecentrum
T: 070 3738020
E: informatiecentrum@vng.nl

April 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inleiding	3
Indeling Handleiding	4
Deel A: Voorschriften Wet OKE en gevraagde gemeentelijke inspanningen	5
1. Kwaliteitsimpuls peuterspeelzalen	5
2. Een dekkend hoogwaardig aanbod van voorschoolse educatie	7
3. Toezicht en handhaving	9
4. Voeren van jaarlijks overleg	11
5. Financieel kader	12
6. Ter afsluiting: takenlijst voor gemeenten voor wet OKE	13
Deel B: Aandachtspunten bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering voorschoolse voorzieningen	15
Stap 1: Inventarisatie.....	18
Stap 2: Visieontwikkeling	20
Stap 3: Visie uitwerken.....	23
Stap 4: Uitvoering en monitoring.....	38
Deel C: Drie modellen voor samenwerking	40
Model 1: Uitwisselen en activeren.....	42
Model 2: Verbinden en vasthechten.....	44
Model 3: Integraal Voorschools Kindcentrum	47
Bijlage 1. Voorbeeldenquête ouders peuterspeelzaal	51
Bijlage 2. Tabel Kinderopvangtoeslag 2010	52
Bijlage 3. Tabel inkomensafhankelijke ouderbijdrage 2010	54
Bijlage 4. Referentie tariefopbouw peuterspeelzaalwerk	55
Bijlage 5. Nuttige websites en rapporten	56

VOORWOORD

Het Kabinet heeft de eerste stap gezet op weg naar een sluitend systeem van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van 0 – 4 jaar. Binnen dit systeem kunnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig worden onderkend en aangepakt. (OKE).

De zogenaamde OKE wet beoogt de eerste stappen te zetten in het harmoniseren van de wet- en regelgeving voor kinderopvang en peuterspeelzalen. In de wet zijn daarbij bepalingen opgenomen die een dekkend aanbod van voorschoolse aanbod moeten waarborgen.

Aan gemeenten de taak de regie op zich te nemen en met lokale partners, basisscholen, kinderopvang en peuterspeelzalen tot een gezamenlijke visie te komen voor de toekomst van de lokale voorschoolse voorzieningen. Gemeenten moeten daarbij tot afspraken komen over de doelgroep voor de voorschoolse educatie en het realiseren van een dekkend en sluitend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie.

In deze handreiking nemen wij u mee in de complexe set van nieuwe landelijke regels voor peuterspeelzalen en voorschoolse educatie. En wij bieden u mogelijkheden om de regie functie uit te voeren en een model voor de gewenste lokale samenwerking te kiezen. De VNG weet dat in vele gemeenten de afgelopen periode inmiddels een beweging in gang is gezet om te komen tot het optimaliseren van het aanbod voorschoolse educatie en vaak ook tot het optimaliseren van de voorschoolse infrastructuur. Wij hopen u met deze handreiking verder op weg te helpen in dit proces dat in het belang is voor een goede ontwikkeling van alle jongste kinderen in uw gemeenten.

Tot slot wens ik u veel succes met de ontwikkeling van een effectief voorschools beleid in uw gemeente in samenwerking met alle betrokken organisaties.

Sandra Korthuis,
Directieraad VNG

Inleiding

Deze handreiking biedt gemeenten ondersteuning bij de uitvoering van de wet 'Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE)'. Gemeenten spelen bij de uitvoering van deze wet een belangrijke rol. De verwachting is dat de wet in werking treedt per 1 augustus 2010. De OKE wet leidt tot wijzigingen van de Wet kinderopvang, de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het Onderwijs toezicht en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Ze brengt door harmonisatie van de regelgeving voor voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) een aantal verbeteringen aan in het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, leidt tot meer en betere voorschoolse educatie (VVE), en neemt financiële drempels weg voor ouders van doelgroepkinderen om deel te nemen aan VVE programma's.

Uit de nulmeting in het kader van de monitoring van de implementatie wet OKE¹ blijkt dat de uitgangspunten van gemeenten erg verschillend zijn. Veel gemeenten zijn al bezig met één of meer onderdelen van de nieuwe wet en een deel heeft de beoogde situatie al bereikt. In een derde van de gemeenten voldoen alle peuterspeelzalen bijvoorbeeld al aan de eisen die de wet stelt. Veel gemeenten werken al aan betere kwaliteit en een hoger bereik van VVE. Al 6% heeft een dekkend aanbod gerealiseerd. In tweederde van de gemeenten werken peuterspeelzaalorganisaties en kinderdagverblijven al op kleine tot zeer beperkte schaal samen en meer dan de helft van de gemeenten is met de instellingen in gesprek over een toekomstvisie. Slechts 5% van de gemeenten is nog te karakteriseren als een achterblijver.

We proberen in deze handreiking rekening te houden met deze verschillen tussen gemeenten. Tevens gaan we in op een aantal vraagstukken waar gemeenten in deze fase te maken krijgen. Het is uiteraard te verwachten dat in de komende maanden en jaren meer knelpunten aan het licht komen en meer oplossingen worden gevonden dan nu bekend zijn. Deze zullen onder meer via websites en andere informatiekanaalen steeds actueel in beeld worden gebracht. Informatie over de OKE wet en alles wat hiermee te maken heeft, is onder meer te vinden op de website van de VNG², de speciale website rond de wet OKE en de website van de lokale educatieve agenda.

De wet OKE leidt niet alleen tot een betere voorschoolse infrastructuur, ze legt ook een basis voor verdere ontwikkelingen wat betreft de educatieve en opvangvoorzieningen voor jonge kinderen. Toekomstbeelden op dit punt zijn begin 2010 bijvoorbeeld geschetst door de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs en door de Klankbordgroep Integraal Kindcentrum. Gemeenten kunnen deze en vergelijkbare publicaties betrekken bij de ontwikkeling van hun toekomstvisie rond en in het verlengde van de OKE wet. Daarbij is het wel van belang het kostenaspect in ogenschouw te nemen. De VNG heeft de Tweede Kamer in een petitie gevraagd om bij de behandeling van het wetsontwerp OKE de gemeente meer mogelijkheden te geven om breed toegankelijke ongedeelde voorschoolse voorzieningen (kindcentra) met een pedagogisch hoogwaardig aanbod voor ieder kind te realiseren. Naast de financiële regelingen in de OKE wet is er op dit moment echter niet meer compensatie van Rijkswegen beschikbaar.

¹ Monitorrapport Harmonisatie voorschoolse voorzieningen, nulmeting 2009, Oberon, februari 2010.

² In Bijlage 5 staan verwijzingen naar nuttige websites en rapporten.

Indeling handreiking

De handreiking biedt gemeenten op vier manieren een helpende hand.

1. Ze informeert gemeenten over de wet OKE en de benodigde acties.
2. Ze biedt ondersteuning bij het tot stand brengen van een lokale gezamenlijk gedragen visie op voorschoolse voorzieningen en de beleidsuitvoering.
3. Ze geeft tips over het voeren van regie inclusief de consequenties bij de uitvoering.
4. Ze presenteert modellen waarin een uitwerking staat waarmee aan de eisen van de wet wordt voldaan en waarmee op lokaal niveau op een meer of minder vergaande wijze samenwerking vorm kan worden gegeven.

In deel A staat centraal welke stappen en acties gemeenten moeten ondernemen om aan de wettelijke bepalingen te voldoen. In de Wet kinderopvang worden kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen opgenomen die vergelijkbaar zijn met de kwaliteitseisen voor kinderdagverblijven. Ook worden kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie neergelegd. Daarnaast wordt het toezicht op de kwaliteitseisen geregeld.

Deel B gaat over de beleid- en visieontwikkeling voor de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen. De gemeentelijke regierol en bijbehorende procesgang worden beschreven. In dit deel komen vele uitvoeringsvraagstukken aan bod.

Deel C laat via drie modellen mogelijkheden zien voor harmonisatie danwel samenwerking van de voorschoolse voorzieningen. De modellen worden uitgewerkt binnen de mogelijkheden van de wet, aansluitend bij enerzijds de gemeentelijke situatie op dit moment en hun ambities voor de nabije of verdere toekomst anderzijds. Via een schema proberen we te verduidelijken wat gemeenten met elk van de geschetste modellen wel en niet kunnen bereiken.

Deel A: Voorschriften Wet OKE en gevraagde gemeentelijke inspanningen

In dit deel gaan we in op de eisen die wet OKE stelt aan gemeenten en welke stappen en acties gemeenten dus moeten ondernemen om aan de wet te voldoen. Het doel van het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) is om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven een veilige en stimulerende omgeving te creëren, waarbij medewerkers in staat zijn om een risico op een taalachterstand in het Nederlands te signaleren en effectief aan te pakken.

De Wet OKE wijzigt de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

Het wetsvoorstel beoogt de gemeentelijke regiefunctie te versterken en geeft gemeenten de opdracht om zorg te dragen voor de volgende vier punten die in dit deel verder worden uitgewerkt.

1. Afdoende kwaliteit van het regulier peuterspeelzaalwerk. Hiervoor komt een landelijk kader met daarbij een financiële kwaliteitsimpuls voor het regulier peuterspeelzaalwerk.
2. Een dekkend en hoogwaardig aanbod van VVE in de voorschoolse periode. Hiervoor worden extra rijksmiddelen beschikbaar gesteld.
3. Toezicht en handhaving op de kwaliteit van peuterspeelzalen en voorschoolse educatie. Ook hiervoor zijn extra Rijksmiddelen beschikbaar.
4. Het voeren van jaarlijks overleg binnen de gemeente en het maken van afspraken over kernpunten van voor- en vroegschoolse educatie.

De wet biedt een financieel kader dat in deze handreiking kort wordt weergegeven. We sluiten dit deel af met een takenlijst voor gemeenten ter uitvoering van de wettelijke bepalingen.

1. Kwaliteitsimpuls peuterspeelzalen

Het wetsvoorstel voorziet in een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen. De wet- en regelgeving voor de kwaliteit van peuterspeelzalen wordt in lijn gebracht met die voor de kinderopvang. Aan de Wet kinderopvang wordt daarom een deel 'kwaliteitseisen peuterspeelzalen' toegevoegd.

Door te investeren in peuterspeelzalen wordt de positie van peuterspeelzalen versterkt. Dit draagt bij aan het behoud van de peuterspeelzaal als een laagdrempelige voorziening. De peuterspeelzaal moet toegankelijk blijven, vooral voor ouders die hun kind aan voorschoolse educatie laten deelnemen. Gemeenten moeten zorgen voor een beter en breder aanbod aan voorschoolse educatie, zowel in peuterspeelzalen als in kinderdagverblijven en voor impulsen voor de samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen.

Wat zijn de nieuwe kwaliteitseisen?

De kwaliteitseisen voor de kinderopvang zijn sinds 2005 wettelijk verankerd en zijn dus voor het hele land gelijk. Peuterspeelzaalwerk is ondergebracht bij de WMO en decentraal geregeld. Hierdoor zijn landelijk grote verschillen te zien in organisatie, kwaliteit en ouderbijdrage. Door voor peuterspeelzalen landelijke basiskwaliteitseisen in de wet op te nemen, wordt de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk in het hele land ook vergelijkbaar.

De kwaliteitseisen voor het regulier peuterspeelzaalwerk worden door de wet OKE de volgende:

- de leidster - kindratio bedraagt één leidster op maximaal acht kinderen;
- de groepsgrootte is maximaal 16 kinderen;
- op elke groep is er minimaal één beroepskracht met opleidingsniveau PW-3.

Daarnaast worden in de wet de volgende bepalingen opgenomen:

- Personeel moet in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag.
- Er is een schriftelijke risico-inventarisatie die de risico's van de opvang van kinderen in beeld brengt.
- Er geldt een informatieplicht aan ouders over het beleid.
- Er is een oudervertegenwoordiging en er is een klachtenregeling.
- De voertaal is Nederlands (Fries en streektaalen worden waarschijnlijk ook toegestaan).
- Er moet voldaan worden aan de eisen rond veiligheid en gezondheid, brandweervoorschriften en eisen aan speeltoestellen en keukenhygiëne.

Op iedere peuterspeelzaalgroep moet tenminste één beroepskracht staan met opleidingsniveau PW-3 of equivalent, conform CAO. Dat maakt een einde aan peuterspeelzalen met uitsluitend vrijwilligers op de groep. De inzet van gediplomeerde beroepskrachten is ook van belang voor het tijdig signaleren van ontwikkelingsstoornissen of taalachterstanden. De FCB gaat in opdracht van het ministerie van OCW een scholingstraject uitvoeren, waarbij leidsters zonder de vereiste opleiding versneld het voorgeschreven opleidingsniveau kunnen halen. De scholing wordt gratis aangeboden. Op een groot aantal peuterspeelzalen wordt op dit moment reeds gewerkt met twee beroepskrachten op de groep. Het kabinet gaat ervan uit dat een bezetting met twee beroepskrachten in het reguliere peuterwerk wordt gehandhaafd waar die nu al aanwezig is.

In opdracht van de (voormalige) staatssecretaris van OCW hebben de brancheorganisaties voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en ouders het wettelijk kwaliteitskader uitgewerkt in een Convenant kwaliteit peuterspeelzalen. De kwaliteitseisen in het convenant worden overgenomen in ministeriële beleidsregels en vervolgens in toetsingskaders. In overleg met de bewindspersoon van OCW maakt de VNG een modelverordening voor gemeenten. Hierin worden de beleidsregels opgenomen, aangevuld met eisen voor ruimte en inrichting. Op die manier hebben gemeenten een overzichtelijke set van kwaliteitsregels voor peuterspeelzalen. Gemeenten wordt dringend aangeraden de modelverordening over te nemen.

De meeste gemeenten subsidiëren het peuterspeelzaalwerk. De nieuwe wettelijke bepalingen zullen in sommige gemeenten consequenties hebben voor de gemeentelijke peuterwerksubsidies. Immers gemeenten moeten de gemeentelijke subsidie afstemmen op de wettelijke kwaliteitseisen. Met de extra rijksmiddelen voor peuterspeelzaalwerk worden gemeenten in staat gesteld de eventueel hogere subsidielasten te dekken.

Stand van zaken nieuwe eisen regulier peuterspeelzaalwerk, eind 2009

Meer dan 80% van de gemeenten is al voorbereid op de invoering van de nieuwe wettelijke eisen voor het regulier peuterspeelzaalwerk. Dit blijkt uit de eerste meting van de Monitor Harmonisatie voorschoolse voorzieningen. De gemeenten voldoen al aan de nieuwe eisen of hebben beleid ontwikkeld om op korte termijn aan de eisen te voldoen. Een klein deel van de gemeenten beperkt zich tot het volgen van de ontwikkelingen of is nog helemaal niet met dit onderwerp bezig. Dit laatste geldt vooral voor een aantal zeer kleine gemeenten.

2. Een dekkend hoogwaardig aanbod van voorschoolse educatie

In de gewijzigde Wet op het primair onderwijs wordt bepaald dat de gemeente zorgt voor voldoende en hoogwaardig aanbod van voorschoolse educatie voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. En de peuterspeelzaal moet (financieel) toegankelijk zijn voor kinderen die aan voorschoolse educatie deelnemen.

De gemeente moet een aantal activiteiten uitvoeren om aan de eisen van de wet te kunnen voldoen. Dit betreft (zie voorstel nieuwe tekst voor WPO artikel 166 en 167):

- Het zorgen voor voldoende en kwalitatief volwaardig aanbod van voorschoolse educatie.
- Het vaststellen van een maximale ouderbijdrage voor de voorschoolse educatie.
- Het vaststellen van de doelgroep.
- Het zich inspannen voor het bereik van alle doelgroepkinderen en zorgen voor een goede toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie.
- Het organiseren van een doorgaande leerlijn

Voldoende aanbod voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen

De Rijksoverheid wil dat gemeenten een VVE programma aanbieden aan alle kinderen die dit nodig hebben. De Rijksoverheid gaat in haar berekeningen uit van het aantal kleuters met een leerlinggewicht, teruggerekend naar de voorschoolse periode. Landelijk moet een aantal VVE plaatsen gerealiseerd worden dat even groot is of groter dan het aantal kleuters met een leerlinggewicht. Het Ministerie van OCW gaat uit van 45.000 doelgroepkinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar in 2011. Deze berekeningswijze biedt de gemeente een richtpunt, namelijk het aanbieden van een aantal VVE plaatsen dat minimaal gelijk is aan het aantal kinderen dat in de voorschoolse periode een leerlinggewicht heeft of krijgt zodra het naar de basisschool gaat. Een complicerende factor is dat doelgroepkinderen vaak in een groep zitten met niet- doelgroepkinderen. Voorschoolse educatie wordt dus ook aangeboden aan niet - doelgroepkinderen. Hierdoor zijn meer plaatsen nodig dan strikt vereist is. Veel gemeenten streven overigens bewust dergelijke gemengde groepen na om zo segregatie tegen te gaan.

Stand van zaken eind 2009 m.b.t. dekkend aanbod voorschoolse educatie

Eind 2009 gaf 6% van de gemeenten aan al te voldoen aan de eis voor het realiseren van een dekkend aanbod. Bijna een kwart van de gemeenten heeft al concrete beleidsplannen liggen om aan deze eis te voldoen. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft VVE in de kinderopvang gerealiseerd, zodat ook doelgroepkinderen vanuit deze werksoort worden bediend.

Realiseren van kwalitatief volwaardig aanbod voorschoolse educatie

Om de effectiviteit voor doelgroepkinderen te optimaliseren, moet de kwaliteit van de voorschoolse educatie hoog zijn. Aan peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden, worden daarom vanaf 1 augustus 2010 extra kwaliteitseisen gesteld. Deze kwaliteitseisen staan beschreven in de AMvB 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'. De AMvB wordt naar verwachting in juni 2010 in het Staatsblad gepubliceerd.

De volgende kwaliteitseisen staan naar verwachting in het besluit beschreven:

- Voorschoolse educatie wordt ten minste vier dagdelen of 10 uur per week aangeboden op een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf.
- Voor de voorschoolse educatie wordt een breed programma gebruikt dat zich richt op de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.
- Op een groep waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden staat minimaal één beroepskracht per 8 kinderen. In groepen van 9 tot maximaal 16 kinderen (groter mogen de groepen niet worden) staan dus twee beroepskrachten.
- De beroepskrachten hebben ten minste een opleiding gevolgd op PW3 niveau. Onderdeel van deze beroepsopleiding vormt ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie. Als de beroepskracht niet deze module heeft gevolgd, bezit deze een bewijs dat specifieke scholing is afgerond over voorschoolse educatie.
- De houder van een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, stelt jaarlijks een opleidingsplan op waarin staat beschreven hoe de kennis en vaardigheden in voorschoolse educatie van beroepskrachten worden onderhouden.

Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie bieden in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht moeten vanaf 1 augustus 2010 aan alle kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie voldoen. Andere gemeenten krijgen een jaar uitstel voor de opleidingseisen voor de beroepskrachten die voorschoolse educatie verzorgen. Kleine gemeenten of gemeenten met weinig doelgroepkinderen krijgen bovendien een jaar uitstel voor het bieden van minimaal vier dagdelen of 10 uur voorschoolse educatie. Alle gemeenten moeten dus per 1 augustus 2010 wel twee leidsters op een groep van maximaal 16 kinderen hebben en gebruik maken van integrale programma's voor voorschoolse educatie.

De wet stelt dat er integrale programma's voor VVE gebruikt moeten worden, kortom programma's die taal, rekenen, motoriek en sociaal emotionele ontwikkeling stimuleren. Door de Erkenningcommissie van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) zijn momenteel al zes programma's erkend als effectieve, integrale programma's: Piramide, Kaleidoskoop, Startblokken, Ko Totaal, Sporen en Speelplezier. In combinatie met een goede scholing van de leidsters kan zo een waarborg voor goede kwaliteit worden geboden. Echter gemeenten zijn niet verplicht één van deze zes programma's te gebruiken. Ieder door de gemeente gebruikt programma moet in ieder geval de vier ontwikkelingsgebieden stimuleren.

Verlaging ouderbijdrage

De voorschoolse educatie moet voor ouders laagdrempelig en financieel toegankelijk zijn. Sinds 2005 betalen ouders met lage inkomens relatief weinig voor een plaats in de kinderopvang. De peuterspeelzalen zijn over het algemeen duurder voor ouders. In de OKE-wet is bepaald dat gemeenten aan ouders van wie de kinderen deelnemen aan voorschoolse educatie, een ouderbijdrage mogen vragen die maximaal de hoogte is van de bijdrage die zij op grond van de Wet kinderopvang zouden betalen in de kinderopvang indien ze de maximale toeslag ontvangen.

Vaststelling van de doelgroep

Volgens de regelgeving is de gemeente vrij in het bepalen van de doelgroep van de voorschoolse educatie. De gemeente bepaalt deze doelgroep in het algemeen na of in overleg met de lokale partners (schoolbesturen, kinderopvang en peuterspeelzalen) in het VVE beleid in het kader van de Lokale Educatieve Agenda.

De doelgroep van het VVE beleid zijn kinderen die het risico lopen om taal- of ontwikkeling achterstanden op te lopen. Een belangrijke risicofactor is een laag opleidingsniveau van de ouders. De gewichtenregeling in het basisonderwijs is op deze indicator gebaseerd. Ook in de voorschoolse

periode kan het opleidingsniveau van de ouders als een indicator worden gebruikt. De gegevens over het opleidingsniveau zijn echter niet zonder meer beschikbaar. Er moet dan met de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven worden afgesproken om het opleidingsniveau van de ouders te registreren. Tussen het opleidingsniveau van de ouders en de kansen van kinderen bestaat een statistisch verband. Het is niet zo dat een laag opleidingsniveau van ouders per definitie inhoudt dat de kinderen een grotere kans op achterstanden hebben. Omgekeerd kunnen ook kinderen van ouders met een relatief hoge opleiding toch taal- of ontwikkelingsachterstanden oplopen. Een aantal gemeenten geeft daarom de voorkeur aan het meten van daadwerkelijke (risico's op) achterstanden. Deze worden dan doorgaans vastgesteld door het consultatiebureau, bijvoorbeeld door middel van een omgevingsanalyse. Een combinatie van het opleidingsniveau van de ouders en feitelijk gemeten achterstanden bij kinderen komt ook voor. Criteria die veel gebruikt worden in aanvulling op het opleidingsniveau zijn het niet spreken van Nederlands thuis en sociaal- medische en maatschappelijke indicaties. Uit ervaring blijkt dat de omvang van de doelgroep ongeveer 15% hoger ligt, als deze indicaties naast het opleidingsniveau van de ouders worden gebruikt. Indien de doelgroep verruimd wordt, dient de gemeente dus ook meer plaatsen beschikbaar te stellen. Bij de verantwoording aan het Rijk over het aantal beschikbaar gestelde VVE plaatsen geldt echter voor alle gemeenten het aantal peuters op basis van de opleiding van ouders.

Bereik en toeleiding van doelgroepkinderen

Van gemeenten wordt verwacht dat zij zich inspannen om ouders te bewegen hun kinderen daadwerkelijk aan voorschoolse educatie te laten deelnemen. De gemeente kan afspraken maken met de jeugdgezondheidszorg over het signaleren van risico's op taalachterstand, voorlichting aan ouders en controle op de inschrijving voor voorschoolse educatie. Veel gemeenten hebben op dit punt reeds afspraken over een sluitende aanpak. Zie hiervoor ook de publicatie 'Voorschoolse educatie: doelgroepbepaling en toeleiding' of 'Allemaal naar de peuterspeelzaal, een planmatige aanpak van werving en toeleiding naar naar voor- en vroegschoolse educatie'.

Organisatie doorgaande lijn

De verantwoordelijkheid voor het vroegschoolse deel van de VVE berust bij de schoolbesturen die hiervoor rechtstreeks middelen van de rijksoverheid ontvangen via de lumpsum. Gemeenten, besturen van peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de organisatie van een doorgaande lijn in de ontwikkeling van kinderen. Een belangrijk instrument om dit te bereiken zijn afspraken over de overdracht van kinderen van de voorschoolse voorziening naar de basisschool. Hiervoor kunnen peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen een keuze maken uit een groot aantal observatie- en overdrachtsinstrumenten. Gemeenten krijgen met de komst van wet OKE meer mogelijkheden om middelen voor vroegschoolse educatie in te zetten, omdat het gemeentelijk OAB beleid in de basisschoolperiode geen wettelijke verplichtingen kent, en daarmee dus ruimte biedt voor eigen invulling.

3. Toezicht en handhaving

De bepalingen over toezicht op en handhaving van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen zijn in de OKE wet samengebracht en uitgebreid. Het betreft de volgende taken:

- Verantwoordelijkheid voor, toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk ligt bij gemeenten.
- Controle op kwaliteitseisen aanbod voorschoolse educatie.
- Opzet van een landelijk register van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden.
- Verslag over het uitgevoerde toezicht en resultaten daarvan aan gemeenteraad en Minister.

We lichten deze taken en de rol van de gemeenten daarbij hieronder toe.

Verantwoordelijkheid voor toezicht op en handhaving van kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk

Gemeenten zien volgens de gewijzigde Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen toe op de naleving van de kwaliteitseisen voor de peuterspeelzalen. Net als voor de kinderopvang wijst de gemeente de GGD aan als toezichthouder. Het toezicht wordt uitgevoerd op basis van de wettelijke kwaliteitseisen en de Beleidsregels kwaliteit peuterspeelzalen. De GGD zal daartoe een landelijk gestandaardiseerd toetsingskader hanteren, met concrete toetsingscriteria. Op deze manier kan, met inachtneming van relevante lokale verschillen, zoveel mogelijk eenduidigheid in kwaliteit worden bereikt. Indien de gemeente nalatig is in het nemen van een beslissing of uitvoeren van een handeling krachtens de wet, kan de Minister taakverwaarlozing opleggen. De Minister kan dan ten laste van de gemeente zelf voorzien in de te nemen beslissing of de uit te voeren handeling.

Controle op kwaliteitseisen aanbod voorschoolse educatie

Net als voor het regulier peuterspeelzaalwerk, moeten gemeenten volgens de gewijzigde Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen toezien op de naleving van de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. Ook hier wordt de GGD toezichthouder. In alle kinderdagverblijven waar door de gemeente gesubsidieerde voorschoolse educatie wordt gegeven, beoordeelt de GGD in opdracht van de gemeente of aan de in de AMvB genoemde kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie wordt voldaan. Er komt hiervoor een landelijk toetsingskader voor de GGD waar naar verwachting de volgende punten worden opgenomen: de leidster – kindratio, het aantal dagdelen/uren dat voorschoolse educatie wordt aangeboden, het opleidingsniveau van de leidsters, het volgen of gevolgd hebben van (na)scholing voor het werken met een VVE programma en de gegevensoverdracht. De bevindingen worden toegevoegd aan het reeds jaarlijks uitgebrachte rapport van de GGD. De GGD stuurt het GGD rapport standaard toe aan het kinderdagverblijf/de peuterspeelzaal en de gemeente. Wanneer er op de kwaliteitseisen tekorten worden geconstateerd, geeft de GGD vanuit de signalerende rol bij het toezicht op de voorschoolse educatie het rapport in afschrift ook aan de Inspectie van het Onderwijs.

Het houden van toezicht op de voorschoolse educatie wordt tevens een nieuwe taak voor de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs gaat toezicht houden op de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf aan de hand van een toezichtkader voorschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs rapporteert over de bevindingen van het toezicht aan de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf en aan de gemeente. In 2009 is de Inspectie van het Onderwijs gestart met een bestandsopname van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie. Hiermee wordt een beeld verkregen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie en wordt op lokaal, bestuur - en instellingsniveau duidelijk wat de kwaliteit van de voorschoolse educatie is. De gegevens van de bestandsopname worden door de Inspectie van het Onderwijs in de komende jaren benut bij het toezicht op basis van signalen. De Inspectie van het Onderwijs kan daarnaast thematisch onderzoek doen naar de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

Opzet landelijk register van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven

De gemeente wordt verplicht te registreren en openbaar te maken welke peuterspeelzalen en kinderdagverblijven er in de gemeente zijn en of ze gesubsidieerde voorschoolse educatie aanbieden. Een nieuwe peuterspeelzaalorganisatie of kinderdagverblijf is verplicht om voordat men daadwerkelijk begint een aanvraag voor registratie te doen, zodat de gemeente de inschrijving kan regelen. Gemeenten worden tevens verplicht mee te werken aan het verstrekken van gegevens aan de Inspectie van het Onderwijs die nodig zijn voor het goed uitvoeren van het toezicht op de voorschoolse educatie. Het Rijk ontwikkelt op dit moment op basis van de gemeentelijke gegevens een Landelijk Register peuterspeelzaalwerk, zodat er ook een goed beeld komt van de landelijke ontwikkeling van het aantal peuterspeelzaalorganisaties. Het streven is om 1 augustus 2011 een landelijk register te hebben.

Verslag toezicht aan gemeenteraad en Minister

Van gemeenten wordt gevraagd om jaarlijks een rapport over de gehouden toezicht en de resultaten daarvan op te stellen voor de gemeenteraad en de Minister. De Minister stelt vast op welk moment van het jaar dit moet gebeuren en ook welke punten in het rapport opgenomen moeten worden.

4 Voeren van jaarlijks overleg

In de wet OKE wordt het college van B&W opgedragen tenminste jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en verplichte afspraken te maken over:

- a. Een zo groot mogelijke deelname van kinderen aan voorschoolse educatie, met als aandachtspunten het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, de wijze waarop kinderen worden toegeleid naar voor- en vroegschoolse educatie en de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie.
- b. De resultaten van vroegschoolse educatie.

Het bijzondere hierbij is dat ook de schoolbesturen bij het overleg over de onderwerpen bij punt a zijn betrokken en dat het overleg onder b uitsluitend wordt gevoerd met de schoolbesturen. Hier treedt de wet OKE dus buiten het voorschoolse veld en strekt zich ook uit tot de basisschool. Deelname aan het overleg is voor de betrokken partijen niet vrijblijvend. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de samenwerkingsafspraken en de nakoming ervan. Voor het overleg gebruiken de meeste gemeenten de Lokale Educatieve Agenda. Hierin staan gezamenlijke geformuleerde beleidsdoelen op het terrein van onderwijs- en jeugdbeleid. Voor VVE moeten de doelen dus aangevuld worden met concrete afspraken. Het staat natuurlijk vrij om ook voor andere beleidsterreinen afspraken te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de harmonisatie voorschoolse voorzieningen.

Doorzettingsmacht

De gemeente krijgt voor het maken van afspraken zogenaamde 'doorzettingsmacht', wanneer niet alle partijen meewerken en dit wel nodig is voor een samenhangend lokaal onderwijsachterstandenbeleid. Zodoende kan de gemeente voldoen aan haar wettelijke verantwoordelijkheid.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het college van B&W, na een redelijke termijn van onderhandelen, het besluit kan nemen dat de afspraken ook gaan gelden voor de partijen die zich niet kunnen vinden in de afspraken. Dit instrument geldt als een ultimatum remedium. Het besluit moet in de vorm van een beschikking overeenkomstig de Algemene Wet Bestuursrecht. Zo moet het college van B&W bij het nemen van een dergelijk besluit alle betrokken belangen afwegen. Daarnaast moet het college in de afweging van belangen het draagvlak in beschouwing nemen dat er bestaat binnen de gemeente voor de uitvoering van de afspraken.

Resultaten VVE landelijk gemonitord

Op basis van de door gemeenten en schoolbesturen verstrekte gegevens wordt tot en met 2011 een landelijke monitor VVE uitgevoerd en bijgehouden. Deze monitor, uitgevoerd door Sardes, brengt onder meer in beeld:

- het gebruik van VVE voorzieningen (o.a. aantal deelnemende kinderen, intensiteit van het gebruik);
- de capaciteit van de VVE voorzieningen (o.a. hoeveelheid voorzieningen, aantal plekken);
- de professionalisering/scholing van pedagogische medewerkers en leerkrachten.

Zo komen aanbod en bereik van voorschoolse educatie in beeld. Gemeenten die Rijksmiddelen OAB ontvangen of gaan ontvangen, hebben ook een directe informatieplicht via Sisa (single information, single audit) op basis van de wetgeving met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid. Verder is de Inspectie van het Onderwijs bezig met een bestandsopname om op die manier een beeld te krijgen van de omvang en de kwaliteit van het VVE aanbod.

5. Financieel kader

In deze paragraaf schetsen we alle Rijksmiddelen die beschikbaar worden gesteld om aan de nieuwe eisen van wet OKE te voldoen.

Financiën Kwaliteitsimpuls peuterspeelzaalwerk

Voor de kwaliteitsimpuls peuterspeelzaalwerk is vanaf 1 januari 2010 en verder structureel € 35 miljoen beschikbaar. Dit wordt gestort in het Gemeentefonds. De verdeling is via de volgende sleutel: jongeren 75%, aantal kernen 15% en oppervlakte 10%. In de septembercirculaire van 2009 staat een korte toelichting en tevens staat in bijlage 18 een uitwerking van de bedragen per gemeente.

Met deze extra middelen is de gemeente in staat te voldoen aan de nieuwe kwaliteitseisen van peuterspeelzaalwerk, met name:

1. leidster kind ratio: 1 leidster op maximaal 8 kinderen.
2. minimaal 1 gekwalificeerde leidster per groep.
3. groepsgrootte maximaal 16 kinderen.

Het kan natuurlijk zijn dat alle peuterspeelzalen in de gemeente al voldoen aan deze eisen. De VNG heeft in bestuurlijke afspraken met OCW op 24 april 2008 afgesproken te stimuleren dat de bestaande middelen voor peuterspeelzaalwerk in stand blijven. Wanneer de kwaliteit in de peuterspeelzaal al voldoet aan de nieuwe minimumnormen, kunnen de extra rijksmiddelen worden ingezet om de ouderbijdrage te verlagen en daarmee peuterspeelzalen financieel toegankelijk te houden voor alle kinderen.

Financiën voorschoolse educatie

Voor het realiseren van een dekkend aanbod (van 100%) van voorschoolse educatie verhoogt het Rijk tot en met 2010 jaarlijks de specifieke uitkering van gemeenten om het aanbod VVE te verhogen. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Convenant VVE van april 2008. De VNG heeft aangegeven dat zij gemeenten zal stimuleren blijvend eigen middelen in te zetten (vanuit het Gemeentefonds). Voor 2010 is 204,5 miljoen via de specifieke uitkering en 44,5 miljoen via het gemeentefonds, dus in totaal 249 miljoen voor onderwijsachterstanden/VVE beschikbaar. De huidige regeling wordt verlengd tot 1-1-2011.

Voor de G4 en G32 is het rijksbudget voor 2010 in het gemeentefonds gestort in de vorm van een decentralisatie uitkering. Vanaf 2011 wordt dit budget weer uit het gemeentefonds gehaald en in de specifieke uitkering opgenomen.

Vanaf 2011 blijft het Rijk de middelen voor onderwijsachterstanden via een specifieke uitkering toedelen. Er komt een nieuw Bekostigingsbesluit voor het Onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1-1-2011. De gemeenten krijgen de wettelijke inspanningsverplichting om voor alle doelgroepkinderen een aanbod voorschoolse educatie te realiseren. Alle overige activiteiten voor onderwijsachterstanden (zoals taalbeleid, schakelklassen) kunnen gemeenten continueren. De hoogte van het totale bedrag voor onderwijsachterstanden bedraagt 274 miljoen, waarvan 217 miljoen vanuit het Rijk en 56 miljoen vanuit eigen middelen via het Gemeentefonds. De verantwoording van de specifieke uitkering vindt plaats via de Jaarrekening van de gemeente.

Financiën toegankelijkheid voorschoolse educatie

Het Rijk heeft per 1 januari 2009 structureel 20 miljoen toegevoegd aan de uitkering voor Onderwijsachterstandenbeleid. De bedragen per gemeente zijn terug te vinden via www.delokaleeducatieveagenda.nl onder het kopje Thema/VVE en dan Ontwikkelingen 2009. Hiermee kunnen gemeenten ouders van doelgroepeuters die naar de peuterspeelzaal gaan, financieel compenseren. De bedoeling is dat de ouders van doelgroepkinderen per saldo niet meer betalen dan ouders in de kinderopvang die voor de hoogste belastingtoeslag in aanmerking komen.

Vanaf 2011 worden deze middelen niet meer apart gespecificeerd in de CFI beschikking. Het Rijksbedrag voor OAB bedraagt dan dus 237 miljoen (217 + 20).

Financiën toezicht en handhaving

Vanaf 01-08-2010 wordt via het Gemeentefonds structureel 5 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van toezicht. Gemeenten kunnen met deze extra middelen de kosten financieren van de toezichthouder (GGD) en de gemeentelijke handhavingstaken

6. Ter afsluiting: takenlijst voor gemeenten voor wet OKE

Ter afsluiting van dit deel hebben we voor gemeenten een takenlijst opgesteld waarin alle nieuwe taken als gevolg van wet OKE zijn opgenomen.

Herkomst taak	Taakomschrijving
Kwaliteitsimpuls regulier peuterspeelzaalwerk	Inventarisatie aantal vrijwilligers per groep, aantal peuters per groep, leidsterkind ratio en beroepskrachten met gevraagde opleidingseisen
	Indien inventarisatie daar aanleiding voor geeft: zorgen dat peuterspeelzalen aan alle nieuwe eisen voldoen, dus: <ul style="list-style-type: none"> – leidster kind ratio 1 op 8 – maximaal 16 peuters op 1 groep – iedere groep minimaal 1 beroepskracht met PW opleiding of equivalent
	Subsidiestromen regulier peuterspeelzaalwerk inzichtelijk krijgen en indien nodig de verordening aanpassen zodat nieuwe eisen als voorwaarde erin staan
	Afspraken maken met GGD over toezicht met een onderscheid toetsen van landelijke kwaliteitseisen en extra door de gemeente gestelde eisen
Dekkend hoogwaardig aanbod voorschoolse educatie	Besluit over wie behoort tot de doelgroep
	Realiseren van voldoende VVE plaatsen
	Aanpassen ouderbijdrage voor ouders doelgroepkinderen peuterspeelzalen (moest voor 01-11-2009)
	Zorgen dat uitvoering VVE volgens nieuwe kwaliteitseisen voldoet (AMvB volgt voorjaar 2010). Het gaat om: <ul style="list-style-type: none"> – twee beroepskrachten op 1 groep – nascholing – gebruik integrale programma's – aanbod van 4 dagdelen of 10 uur
	Inspanningsverplichting bereik doelgroepkinderen door goede toeleiding
	Maken van afspraken met bestuurlijke partners over overdracht en doorgaande leerlijn
Toezicht en handhaving	Peuterspeelzalen en kindercentra op de hoogte brengen van nieuwe regels rond toezicht en handhaving voor regulier peuterspeelzaalwerk en VVE
	Afspraken maken met GGD over toezicht
	Verslag opstellen van uitkomsten toezicht aan gemeenteraad en Minister
	Registreren van alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en opnemen of ze VVE aanbieden
Jaarlijks verplicht overleg	Overleg voeren en verplichte afspraken maken met bestuurlijke partners over doelgroepbepaling, toeleiding, doorgaande leerlijn, overdracht en resultaten vroegschoolse educatie

Deel B: Aandachtspunten bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering voorschoolse voorzieningen

Dit deel gaat over zaken die komen kijken bij de ontwikkeling van een lokale visie op samenwerking voorschoolse voorzieningen. We beginnen met een beschrijving van de gemeentelijke regierol. In dit deel beschrijven we vervolgens een stappenplan van de procesgang van beleidsontwikkeling tot beleidsuitvoering. De vier stappen zijn: Inventarisatie, Visie Ontwikkelen, Visie Uitwerken en Uitvoering & Monitoring. Per stap geven wij gemeenten tal van praktische tips.

Gemeentelijke regie

Waarom regie en samenwerking nodig is

In de Wet OKE wordt een eerste stap gezet in de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen. De aard en het tempo van de harmonisatie is aan de gemeente. De harmonisatie van de kwaliteitseisen vergemakkelijkt de samenwerking van de voorschoolse voorzieningen. In sommige gemeenten zijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven organisatorisch reeds volledig geïntegreerd. In andere gemeenten werken peuterspeelzalen en kinderdagverblijven samen, bijvoorbeeld in brede scholen. De gemeente is aangewezen als partij om het proces van samenwerking of integratie van voorschoolse voorzieningen aan te sturen. Gemeentelijke regie kan leiden tot meer samenhang en betere verbindingen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met bijvoorbeeld als doel minder scheidlijnen tussen kinderen met een verschillende achtergrond. Samenwerking kan ruimere mogelijkheden creëren om een breed VVE aanbod te bieden waardoor gewerkt wordt aan het inlopen van taalachterstanden in de voorschoolse periode.

De gemeentelijke regierol beslaat vooral het faciliteren van het proces van samenwerking en het binden op de inhoudelijke visie en uitwerking daarvan. Een passend ontwikkelaanbod voor ieder kind is alleen mogelijk als er goed wordt samengewerkt tussen de verschillende partners (voorschoolse voorzieningen, ouders, onderwijs, zorg). Hiervoor is ook een duidelijke invulling van lokale regie noodzakelijk en afstemming van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen kinderopvang, peuterspeelzalen, onderwijs en zorg. Ook een gedeelde visie op samenwerking of integratie van voorschoolse voorzieningen en sturing op het proces van totstandkoming daarvan is een onmisbare voorwaarde. Verschillende organisaties komen niet als 'vanzelf' tot ketensamenwerking. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid en voor de toegankelijkheid, spreiding en kwaliteit van voorzieningen voor kinderen, kan de gemeente in het lokaal overleg door middel van overtuigingskracht, geld en handhaving sturen.

Regietaak gemeente kent vanuit historie goede voedingsbodem

Om het harmonisatieproces aan te sturen, wordt een zwaar beroep gedaan op de regierol van de gemeente. De gemeente heeft hiervoor vanuit de historie al goede mogelijkheden in handen. De gemeente is beleidsmatig verantwoordelijk voor en tevens een belangrijke financierder van het peuterspeelzaalwerk. De invoering van de aangescherpte kwaliteitseisen voor het peuterspeelzaalwerk ligt dus op de weg van de gemeente. Met subsidiebeschikkingen kan de gemeente goed invulling geven aan haar regierol, omdat dit bij uitstek een middel is om peuterspeelzaalwerk richting de gewenste ontwikkeling te sturen. De gemeente is financieel niet direct betrokken bij de kinderopvang. Wel overlegt ze al met de kinderopvang in het kader van de lokale educatieve agenda en behoort het toezicht op alle voorschoolse voorzieningen tot het takenpakket van de GGD. Op het gebied van de VVE heeft de gemeente traditioneel een centrale rol. Ze is bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor VVE in de voorschoolse periode. Voor de vroegschoolse periode heeft de gemeente weliswaar geen financiële verantwoordelijkheid meer, maar

ze moet wel al vanaf 2006 samen met de schoolbesturen een doorgaande lijn tussen de voorschoolse en de vroegschoolse educatie tot stand brengen.

Kader voor uitvoering regietaken

Het uitvoeren van een regietaak is een complexe aangelegenheid, ongeacht het inhoudelijk domein waar de regie zich op richt. Hupe en Klijn hebben de gemeentelijke regietaak vanuit een bestuurlijk kader geanalyseerd. Ze hebben de gemeentelijke regierol uiteengelegd in vijf cruciale activiteiten. Hun benadering staat bekend als het 5-S-en-model.

Een eerste belangrijke taak is *Stimuleren*. Stimuleren betekent initiatieven nemen, door onderwerpen op de agenda te zetten en samenhang te brengen in de activiteiten van de verschillende partijen, rekening houdend met de verschillende motieven en belangen. Een heldere visie van de gemeente helpt hierbij.

De tweede S staat voor *Situieren*. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente een netwerk moet scheppen, waarin het beleid gestalte kan krijgen. Dat betekent in de eerste plaats de juiste partners om de tafel brengen. Welke organisaties houden zich bijvoorbeeld met voorschoolse voorzieningen en VVE bezig? Wat zijn de onderlinge contactpatronen? Is er sprake van harmonieuze verhoudingen of worden de onderlinge verhoudingen vooral bepaald door concurrentie en wantrouwen? Het kader voor overleg over VVE en harmonisatie is daarbij het Lokaal Educatief Overleg.

Steun creëren, de derde S, staat voor de noodzaak om draagvlak te scheppen voor het beleid. Draagvlak komt tot stand door betrokkenheid. Het gaat erom gedeelde belangen te formuleren en te benutten. Maximaal gebruik van de inbreng van de afzonderlijke actoren vergroot de kans op succesvol beleid.

Structureren is ervoor zorgen dat de omgang in de netwerken soepel verloopt. Netwerken en overleggrema moeten niet alleen worden gevormd, maar ook onderhouden. Belangrijk is de erkenning dat actoren eigen belangen en doelstellingen hebben.

De laatste S staat voor *Sturen*, richting geven. Een intelligent gebruik van beleidsinstrumenten door de regisseur vergroot de kans dat gezamenlijk gedragen doelstellingen worden bereikt. De gemeente als regisseur is gebonden aan doelen die door wetgeving en subsidievoorwaarden van het rijk worden opgelegd. Maar de uitvoering is nooit mechanisch. Afhankelijk van de lokale situatie moet de beste aanpak gekozen worden.

Gemeente Sittard-Geleen

De gemeente heeft naar de partijen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk uitgedragen voorstander te zijn van harmonisatie, maar het wenselijk te vinden dat dit door de partijen zelf wordt geïnitieerd (bottom-up). De partijen hebben inderdaad de samenwerking gezocht en dit heeft er o.a. toe geleid dat er in een wijk een pilot is gestart waarbij de partijen vergaand samenwerken en gebruik maken van elkaars voorzieningen.

Verder is er een koppeling tussen de peuterspeelzaallocaties met voorschoolse educatie en de dichtstbijzijnde basisscholen, daar waar er een rechtstreekse relatie is (koppeloverleg en warme overdracht). Het is echter lastiger om een doorgaande lijn te realiseren bij de kinderdagverblijven met voorschoolse programma's en basisscholen, omdat de kinderdagverblijven meerdere basisscholen "bedienen". De financiële knip maakt in sommige gevallen de doorgaande lijn ook lastiger, omdat de basisschool bijvoorbeeld geen vroegschoolse educatie kent. De schoolbesturen onderschrijven het belang van een doorgaande lijn. De gemeente is nu samen met haar partners in kaart aan het brengen waar geen doorgaande lijn is en de acties die nodig zijn om de doorgaande lijn te realiseren.

Belangrijke regietaak: overleg en afstemming met partners

Een belangrijke regietaak van de gemeente is om de betrokken partijen op lokaal niveau met elkaar in contact te brengen, ontwikkelingen te stimuleren en initiatieven te nemen. Op bestuurlijk niveau is het Lokaal Educatief Overleg het belangrijkste platform en de Lokale Educatieve Agenda (LEA) een

belangrijk beleidsinstrument. In het Lokaal Educatief Overleg ontmoeten de gemeente, de schoolbesturen en de voorschoolse instellingen elkaar. De gemeente is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de OKE wet, zoals het invoeren van de kwaliteitseisen in het peuterspeelzaalwerk en het zorgen voor een dekkend aanbod aan VVE. Om haar regietaak goed te kunnen uitvoeren, nodigt de gemeente de verschillende partijen uit voor overleg over samenwerking.

Er zijn drie fasen te onderscheiden in het opzetten van overleg met de verschillende partijen:

- Partijen uitnodigen (draagvlak verkrijgen) om een gezamenlijk een visie te ontwikkelen op de (toekomstige) samenwerking tussen peuterspeelwerk en kinderopvang. Dit betreft in ieder geval peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, maar ook het basisonderwijs als partner in het VVE-beleid. Instrument hiervoor is het LEA overleg.
- Het overleg continueren (draagvlak behouden) en afspraken maken over uitwerking.
- Samen een keuze maken over de vorm en inhoud van de samenwerking, zodat dit door alle partijen gedragen wordt.

De wet OKE heeft de gemeente een 'beperkte doorzettingsmacht' gegeven om een succesvolle samenwerking tussen alle partijen (peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en besturen basisonderwijs) te bevorderen. Wanneer voor de uitvoering van een samenhangend lokaal VVE-beleid de medewerking van alle partijen nodig is en wanneer de gemeente met de meerderheid van de partijen een akkoord over de uitvoering sluit, dan kunnen deze afspraken dwingend aan de andere partijen worden opgelegd. Dat geldt alleen voor de onderwerpen waarbij de medewerking van alle partijen noodzakelijk is om het beleid te kunnen uitvoeren. Een voorbeeld is een sluitende aanpak voor werving en toeleiding naar de VVE.

De samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven bij VVE kan zeer verschillende vormen aannemen (zie ook de modellen in deel C). Wat mogelijk is, hangt in belangrijke mate af van de bereidheid van instellingen om samen te werken. De gemeente heeft veel mogelijkheden om het peuterspeelzaalwerk aan te sturen, maar dat geldt veel minder voor de kinderopvang. Ook voorkeuren en wensen van ouders zullen hier zwaar moeten wegen. Een van de verantwoordelijkheden van de gemeente is om er op toe te zien dat deze tot hun recht komen.

De gemeente kan de voorkeuren van voorschoolse instellingen volgen, maar ook actief sturen. Dit kan door bijvoorbeeld te bepalen dat in een brede school niet een kinderdagverblijf naast een peuterspeelzaal kan komen, maar dat er een geïntegreerde voorziening voor kinderen van 0 – 4 jaar moet komen die opvang en ontwikkelingsstimulering biedt. Het is dan aan partijen om tot werkbare samenwerkingsafspraken te komen.

De procesgang

Waar de regie enerzijds dienstbaar is aan de visie, richt ze zich anderzijds op een concrete procesgang van beleidsontwikkeling tot beleidsuitvoering. Bij de gemeentelijke regie ten aanzien van de OKE wet kunnen in deze procesgang vier stappen worden onderscheiden.

- Stap 1: Inventarisatie. Inventariseer waar je als gemeente nu staat en welke problemen en uitdagingen er binnen nu en bijvoorbeeld vijf jaar zijn te verwachten.
- Stap 2: Visie ontwikkelen. Maak indien de inventarisatie daar aanleiding voor geeft een visie en creëer hiervoor draagvlak bij de partners.
- Stap 3: Visie uitwerken. Bepaal samen met de partners de koers en ga onderzoeken welke elementen je tegenkomt zowel beleidsmatig als uitvoerend. Maak bindende afspraken voor het vervolg.
- Stap 4: Uitvoering en monitoring. Het traject gaat van start en zal gedurende de rit moeten worden gevolgd om te bezien of de geplande activiteiten zijn gedaan en de beoogde doelen zijn behaald.

Wij werken deze stappen hieronder uit, waarbij we met name ingaan op vraagstukken die vanuit de praktijk van beleidsontwikkeling en – uitvoering rond voorschoolse voorzieningen naar voren zijn gekomen.

Stap 1: Inventarisatie

Waarom is inventarisatie nodig

De komst van de wet OKE vraagt om lokale kennis over de voorschoolse voorzieningen. Immers gemeenten moeten zorgen dat peuterspeelzalen aan nieuwe eisen voldoen, en zullen daarom dus informatie moeten inwinnen in hoeverre peuterspeelzalen momenteel al aan deze vereisten voldoen. Naast wet OKE zijn er ook andere landelijke ontwikkelingen m.b.t. voorschoolse voorzieningen die vragen om up to date, adequate lokale kennis. We noemen kort:

- De deelname aan peuterspeelzalen neemt in sommige gemeenten snel af als logisch gevolg van de toename van het gebruik van kinderopvang. Met het verdwijnen van peuterspeelzalen, verdwijnt ook de kwaliteit en ervaring van het peuterspeelzaalwerk, vooral waar het gaat om ontwikkelingsstimulering.
- In gemeenten met kleine kernen, vooral in de zogenaamde krimpgemeenten, verdwijnt soms het peuterspeelzaalwerk, een voorziening die belangrijk is voor de sociale cohesie in buurten.
- De taken van de peuterspeelzaal zijn in enkele gemeenten aan het verschuiven van algemene speelvoorziening naar voorziening voor de doelgroep van VVE.
- In sommige gemeenten is er een toenemende segregatie in voorschoolse voorzieningen. Er komt in die gevallen meer en meer een tweedeling tussen kinderen van werkende en in meerderheid hoger opgeleide ouders die voor de kinderopvang kiezen en kinderen van vaak lager opgeleide en allochtone ouders die naar (het VVE-programma in) de peuterspeelzaal gaan.
- Kinderopvang is vanaf 2005 geprivatiseerd en is in een paar jaar uitgegroeid tot een voorziening die voorziet in een behoefte van veel ouders van jonge kinderen. Er is binnen de kinderopvang een grote variëteit aan professionaliteit, schaalgrootte en pedagogische aanpak. Rapporten spreken daarom van een niet constante kwaliteit van kinderopvang. Ditzelfde geldt ook voor peuterspeelzalen, waar ook veel variatie in professionaliteit is.

In veel gemeenten is de komst van wet OKE een goed moment om het huidige beleid voorschoolse voorzieningen tegen het licht te houden en te kijken welke stappen in de toekomst wenselijk zijn. Men heeft behoefte om te weten in hoeverre bovengenoemde landelijke ontwikkelingen ook binnen de gemeente spelen en hoe de voorzieningen er anno 2010 precies voorstaan. De kennis geeft houvast voor zowel de wetsuitvoering en de keuze om eigen ambities te formuleren voor de toekomst.

Welke informatie is nodig

Hieronder presenteren we een eerste opzet van een standaardlijst die gemeenten kunnen gebruiken bij hun inventarisatie. We pretenderen niet om compleet te zijn, zeker omdat er grote lokale verschillen zijn.

Eerste opzet basisinformatie voor gemeenten

Actueel overzicht instellingen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk per wijk of kern:

- Namen.
- Aantal beroepskrachten in dienst.
- Structuur.
- Ontvangen subsidiemiddelen.

Aanbod en bereik peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (algemeen en VVE):

- Aanbod peuterspeelzaalwerk: hoeveel groepen en hoeveel kinderen maken er gebruik van de afgelopen vijf jaar? Wat is inschatting voor de komende vijf jaar?
- Aanbod kinderopvang 0-4 jaar: aantal kindplaatsen van de afgelopen vijf jaar (x 1,9 is indicatie voor aantal kinderen in de kinderopvang, gedetailleerder op te vragen bij kinderopvangaanbieders). Wat is inschatting voor de komende vijf jaar?
- Overzicht totaal aantal kinderen 0-4 jaar in de gemeente per wijk of kern, uit gemeentelijke statistieken.
- % bereik voorziening per wijk/kern (is aantal kinderen in voorziening/aantal kinderen uit de wijk/kern).
- Overzicht aanbod en bereik VVE in kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
- Aantal kinderen dat gebruik maakt van het VVE aanbod en hoeveel daarvan doelgroep zijn over de afgelopen vijf jaar. Wat is inschatting voor de komende vijf jaar?
- Overzicht aantal kinderen 0-4 jaar met risico op (taal)achterstanden per wijk of kern.

Huidige subsidieafspraken met peuterspeelzaalwerk:

- Subsidieafspraken aanbod VVE in peuterspeelzaalwerk (en evt. in kinderopvang).

Berekening beschikbaar gemeentelijk budget voor VVE en regulier peuterspeelzaalwerk:

- Middelen uit gemeentefonds.
- Specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
- Eigen gemeentelijke middelen.
- Inschatting van het budget voor de komende vijf jaar.

Wensen/behoeften:

- Wensen en behoeften van ouders.
- Wensen en behoeften van organisaties voor kinderopvang en peuterwerk.
- Wensen en behoeften van basisscholen.
- Politieke wensen en behoeften.

Hoe kom je aan de informatie

Veel van bovenstaande informatie zal al beschikbaar zijn en hoeft dus niet speciaal voor deze inventarisatie te hoeven worden verzameld. De gemeente kan via GBA goed inzicht krijgen in het aantal peuters per gemeente/wijk/kern inclusief trends in het verleden en voor de toekomst. Daarnaast dienen gesubsidieerde instellingen doorgaans nauwkeurig verslag te doen van basale gegevens als:

- aantal groepen/kinderen;
- personeelsbestand;
- structuur van de organisatie.

Gegevens over doelgroepkinderen zijn te verzamelen door een vertaling te maken van de gewichtentellingen van de groepen 1 en 2 of op te vragen via GGZ/consultatiebureaus. Rijksmiddelen voor VVE zijn per gemeente opgesteld door Oberon en openbaar beschikbaar via de site van de Lokale Educatieve Agenda. De belangrijkste bronnen zijn dus vooral gegevens van instellingen en het is daarom goed om hun duidelijk aan te geven welke informatie nodig is, om welke reden dit opgevraagd wordt en wat ermee gedaan gaat worden.

Stap 2: Visieontwikkeling

Hier gaan we in op nut en noodzaak van visieontwikkeling en geven we praktische tips. De inhoud van de visieontwikkeling voor wat betreft harmonisatie voorschoolse voorzieningen komt in deel C uitgebreid aan bod, als de drie modellen beschreven worden.

Nut en noodzaak van visie

Een visie geeft aan wat het lange termijn perspectief is voor het lokale beleid. De visie fungeert als een kader aan de hand waarvan alle betrokkenen kunnen afleiden op welke wijze activiteiten moeten worden ingevoerd in de organisatie en hoe deze activiteiten passen binnen een groter geheel. Het hebben van een visie betekent het hebben van een beeld van de toekomst. Gegeven de snelle ontwikkelingen in het beleid rond opvang en educatie van jonge kinderen in het recente verleden en het belang van deze opvang en educatie voor de lokale samenleving, is het wel zeer aan te bevelen te werken aan visieontwikkeling en hierover met alle betrokkenen in gesprek te gaan.

Startfase visieontwikkeling

Bij voorkeur met goede basiscijfers, komen wij bij de volgende stap in het proces: het ontwikkelen van een visie. Bij aanvang van de visieontwikkeling moeten gemeenten trachten antwoord te kunnen geven op de volgende 'wat' vragen:

- Wat moeten we?
- Wat zien we?
- Wat willen we?
- Wat kunnen we?
- Wat doen we?

We lichten dit hieronder kort toe.

Wat moeten we? In dit geval betreft het voldoen aan de wet OKE, wat in deel A uitgebreid aan bod is gekomen.

Wat zien we? Hierbij doelen we op de uitkomsten van de inventarisatie. Wat zijn relevante waarnemingen, liefst dus onderbouwd met harde gegevens.

Wat willen we? Dit is een open vraag die erg per gemeente kan verschillen. Van belang is dat deze vraag in feite beantwoord zou moeten worden vanuit alle betrokkenen: politiek, ambtelijk, voorzieningen zelf en ouders. Bij deze vraag gaat het dus om de beoogde doelstellingen. Waar staan we nu en waar willen we naar toe?

Wat kunnen we? Alvorens hardop te bedenken en wellicht te dromen over mogelijke scenario's, is het eerst raadzaam de grenzen te verkennen van het mogelijke. Hierbij spelen uiteraard financiën een rol, maar soms ook wettelijke barrières. Verder gaat het hier ook om de wil van alle betrokkenen en om de kennis en kunde die bij alle betrokkenen aanwezig is om een bepaalde richting op te gaan.

Wat doen we? Deze vraag raakt aan de volgende stap bij visie ontwikkeling, namelijk de hoe vraag. Feitelijk zou de vraag moeten luiden: 'Doen we wat?'. Zodra er een breed gedragen positief antwoord is, kan er overgegaan worden op de invulling van de hoe vragen.

Verschillende vormen en niveaus van visies

Visies kunnen allerlei vormen aannemen. Een visie kan meer passief of actief zijn. Sommige gemeenten beperken hun beleid tot taken waartoe zij wettelijk verplicht zijn. Andere stellen zich actief

op, formuleren uitgangspunten voor hun beleid, kiezen voor een bepaald profiel en formuleren doelstellingen.

Ook de in de visie neergelegde ambities verschillen. Sommige gemeenten streven liever naar een bescheiden vooruitgang die haalbaar is dan naar een grote sprong voorwaarts met een risico op mislukking. Anderen hebben grote ambities en streven naar een voorhoedepositie. De ene gemeente kijkt vooral naar de korte termijn, de andere probeert haar beleid over een periode van zes jaar of langer uit te zetten. Het ambitieniveau bij de visie hangt af van de situatie in de gemeente, het belang dat men aan een onderwerp hecht, de lokale verhoudingen en de financiële mogelijkheden welke keuze men maakt en kan maken.

Voor de visieontwikkeling rond voorschoolse voorzieningen geeft de OKE wet aan wat minimaal bereikt moet worden. Het beeld dat wordt geschetst door bijvoorbeeld de Taskforce kinderopvang/onderwijs gaat al veel verder dan de huidige wetgeving:

'Kinderen van nul tot 12 jaar kunnen straks terecht in integrale kindcentra waar zij de hele dag een gevarieerd aanbod krijgen van onderwijs, opvang, sport en spel. In het nieuwe systeem staat het kind centraal en hebben de kinderen de mogelijkheid om hun talenten maximaal te ontwikkelen. Daarvoor is het nodig alle voorzieningen zoveel mogelijk onder één dak of in elkaars nabijheid te brengen. Deze nieuwe aanpak is bedoeld voor de kinderen van werkende en niet-werkende ouders'.

Gemeenten die een ambitieuze visie ontwikkelen, zullen wel goed moeten kijken naar de financiële gevolgen, omdat de Rijksoverheid hiervoor geen middelen toekent.

Stand van zaken beleidsvisie over samenwerking tussen peuterspeelzaal en kinderopvang, eind 2009
15% van de gemeenten heeft al concrete beleidsplannen als het gaat om samenwerking tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang en meer dan de helft van de gemeenten is in gesprek over een toekomstvisie. In tweederde van de gemeenten werken peuterspeelzaalorganisaties en kinderdagverblijven zelfs al op kleine tot zeer beperkte schaal samen. Wanneer samenwerkingsafspraken worden gemaakt, dan zijn deze vooral gericht op het gezamenlijk volgen van scholing, het delen van ruimtes en het houden van gezamenlijke bijeenkomsten voor leidsters. Ook als het gaat om toekomstige samenwerkingsafspraken dan worden vaak ook deze 'lichte' samenwerkingsvormen genoemd. In de helft van de gemeenten komt het initiatief voor samenwerking vanuit de gezamenlijke partijen.

De toekomstige ambities van 1 op de 3 gemeenten ten aanzien van de samenwerkingsafspraken tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven reiken verder dan alleen een nauwe samenwerking tussen beide partijen. Zij willen dat peuterspeelzalen opgaan in een instelling van kinderopvang, of nog een stap verder door één kindcentrum te ontwikkelen. Naast deze ambities wil driekwart van de gemeenten de ontwikkelingskansen van alle jonge kinderen vergroten. Deze ambities richten zich met name op het realiseren van een doorgaande lijn.

Aanpassingen in het VVE beleid

Een essentieel onderdeel van wet OKE is het VVE beleid. VVE zal daarom ook een belangrijk onderdeel zijn van de uitwerking van de visie op harmonisatie voorschoolse voorzieningen. Om deze reden staan we even stil bij de mogelijke aanpassingen die nodig zijn in het lokaal VVE beleid, ook met het oog op de nieuwe wet OKE.

Lokale projectgroepen VVE beleid

Veel gemeenten kennen lokale projectgroepen, die onder verantwoordelijkheid van het Lokaal Educatief Overleg functioneren. Door de veranderingen in het VVE beleid hebben deze projectgroepen met andere vragen te maken dan enkele jaren geleden. De bestuursmatige en financiële scheiding tussen voor- en vroegschoolsvanaf 2006 plaatst de doorgaande lijn in een ander perspectief. Door wet OKE komt dit mogelijk weer dichterbij elkaar, omdat er afspraken gemaakt

moeten worden en omdat gemeenten geld beschikbaar mogen stellen voor voerschoolse educatie. De kinderopvang is een nieuwe partner die niet op dezelfde manier als de peuterspeelzaal vorm zal kunnen en willen geven aan de VVE. De gemeente zal dus moeten bekijken of samenstelling en taakopdracht van lokale projectgroepen nog voldoen aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en aan de eisen van de OKE wet.

Herijking van de aanpak

Het gaat er om in iedere gemeente de mix van maatregelen te treffen die het beste past bij de specifieke lokale situatie. Daarbij is het een uitdaging om een zo hoog mogelijke kwaliteit en een zo groot mogelijk bereik van VVE te krijgen binnen de beschikbare middelen. Ten aanzien van het bereik vraagt de OKE wet van de gemeenten om een dekkend aanbod van VVE te doen aan alle kinderen die VVE nodig hebben. Deze eis zal niet overal op dezelfde manier kunnen worden uitgevoerd. Een stad met een concentratie van doelgroepkinderen zal deze vraag anders oppakken dan een plattelandsgemeenten met veel kernen en verspreid wonende doelgroepkinderen. Bovendien speelt de vraag hoe zoveel mogelijk doelgroepkinderen op de VVE- plekken terecht kunnen komen zonder segregatie in de hand te werken.

Wat betreft de kwaliteit van de voerschoolse educatie moet er rekening mee worden gehouden dat met sommige uitvoeringscondities niet de beoogde effecten worden behaald. Met verdunde of light vormen van VVE is niet aangetoond dat er voldoende opbrengst bij de kinderen wordt behaald. Vandaar dat in de OKE wet eisen worden gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld aan te bieden dagdelen/uren en de vereiste opleiding. Verder moet ook rekening gehouden worden met de grotere participatie van de kinderopvang in de VVE. Hierdoor is het doelgroepenbeleid minder vanzelfsprekend geworden. Er zullen daarom heldere keuzes gemaakt moeten worden die wellicht anders uitvallen dan een aantal jaren geleden.

Bepaling van de doelgroep

Voor wat betreft de bepaling van de doelgroep zullen gemeenten in het licht van de OKE-wet (opnieuw) moeten kijken naar vragen als:

- Welke criteria gelden voor de doelgroep? Stellen we die vast op basis van objectieve gegevens, zoals opleidingsniveau van de ouders of kijken we naar daadwerkelijk geconstateerde (risico's op) achterstanden?
- Waar treffen we de doelgroep aan? Zijn er dorpen of wijken in de gemeente waar de achterstanden relatief groot zijn? Wat doen we met gemengde wijken?
- Wie stelt de doelgroep vast? Ligt hier een rol voor het consultatiebureau? Is de omgevingsanalyse een bruikbaar instrument?
- Hoe bereiken we de doelgroep? Bezoeken deze kinderen al voerschoolse voorzieningen of zijn speciale activiteiten voor werving en toeleiding nodig?

Het aanbieden van VVE

Nu gemeenten een taak krijgen om een dekkend aanbod VVE te realiseren, zullen ze moeten gaan kijken wie onder welke condities VVE gaat aanbieden. Het ligt meer en meer voor de hand om ook de kinderopvang hierbij te betrekken. Gemeenten zullen ook moeten nagaan of de VVE uitvoering voldoet aan de nieuwe eisen van de wet. Het gaat dan om zaken als aantal dagdelen/uren, opleiding uitvoerend personeel, activiteiten voor ouders en afspraken in kader van doorgaande lijn. Vanuit gemeentelijk perspectief is het aantrekkelijk om slechts één VVE programma gemeentebreed te kennen, maar de praktijk leert dat dit vaak een gevoelig punt is bij de verschillende organisaties. Gemeenten zullen met hun budgetten die vanaf 2011 worden aangepast, moeten nagaan of ze het VVE-beleid met de nieuwe eisen nog kunnen uitvoeren. In mei/juni 2010 ontvangen gemeenten vanuit de VNG indicaties van hun budget voor VVE vanaf 2011.

Stap 3: Visie uitwerken

Na de visieontwikkeling volgt het uitwerken van de visie. Ten aanzien van harmonisatie voorschoolse voorzieningen zijn er tal van praktische zaken die wij onderstaand zo veel mogelijk zullen uitwerken. Elke vorm van samenwerking heeft namelijk consequenties voor de aanpassing en uitvoering van het gemeentelijk beleid. Het gaat dan om onderwerpen als juridische verschillen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, subsidiestromen en aanbesteding, het combineren van publieke en private middelen, aanpassing personele inzet, geïntegreerd aanbod van VVE, Cao-vergelijking en financiële consequenties voor de ouderbijdrage. In deze stap werken we een aantal beleid- en uitvoeringsconsequenties uit. Ook geven we voorbeelden van gebruikte oplossingen en aanpassingen in gemeentelijk beleid om harmonisatie te bevorderen. In de komende tijd zullen hier ongetwijfeld nieuwe vraagstukken naar voren komen en nieuwe oplossingen worden gevonden. Deze zullen via onder op de website www.wetoke.nl te vinden zijn.

Juridische verschil werksoort kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Een peuterspeelzaalorganisatie kan niet zomaar besluiten om kinderen onder de wet kinderopvang te brengen zodat ouders in aanmerking komen voor een toeslag. De wetgever heeft hiervoor een wetsartikel opgenomen die luidt:

Tot kinderopvang wordt *niet* gerekend: verzorging en opvoeding in een peuterspeelzaal, waaronder wordt verstaan: een voorziening waarin uitsluitend kinderen vanaf de leeftijd van twee jaar tot het tijdstip waarop zij kunnen deelnemen aan het basisonderwijs, verblijven in een speelgroep (wet kinderopvang artikel 1.1).

Een peuterspeelzaalorganisatie kan zich verbreden door ook opvanggroepen op te zetten, maar dan moeten er wel aanpassingen gedaan worden conform de eisen van Wet Kinderopvang. Concreet betekent dit dat peuterwerk uitsluitend kan plaatsvinden in accommodaties die voldoen aan alle eisen van de Wet kinderopvang en geregistreerd staan in het daarvoor ingerichte register. Verschillen in accommodatienormen zijn bijvoorbeeld het hebben van slaap- dan wel rustruimtes en verzorgingsruimtes.

Subsidiestromen en wel of niet aanbesteden van VVE en peuterwerk

Veel gemeenten hebben op het gebied van de voorschoolse voorzieningen nu nog slechts te maken met één uitvoeringsorganisatie (vaak de peuterspeelzaalaanbieder) waarmee zij een subsidierelatie hebben voor peuterwerk en VVE. De harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang - en dan met name de inzet om meer VVE aanbod in de kinderopvang te realiseren - kan aanleiding geven om het aantal subsidierelaties uit te breiden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als de gemeente met meerdere voorschoolse voorzieningen (zowel peuterwerk als kinderopvang) afspraken maakt over het aanbieden van VVE programma's. Bij dergelijke trajecten komt vaak de vraag aan de orde of de gemeente verplicht is om over te gaan tot aanbesteding of niet.

Is aanbesteding verplicht bij subsidierelaties peuterwerk en VVE?

Indien gemeenten overgaan tot het inkopen van welzijnsdiensten waarbij een privaatrechtelijke *overeenkomst* wordt afgesloten, is het Europees aanbestedingsrecht van toepassing en kan aanbesteding - o.a. afhankelijk van de omvang van de activiteiten - verplicht zijn. Bij het aangaan van *subsidierelaties* voor welzijnsdiensten is aanbesteding over het algemeen niet verplicht. Overigens is het zo dat er een nieuwe aanbestedingswet in voorbereiding is, waarin nieuwe eisen worden gesteld aan aanbestedende gemeenten. Als gemeenten nu een *subsidierelatie* hebben voor peuterwerk en VVE dan is invoering van de Wet OKE geen aanleiding om dat te wijzigen. In de volgende figuur (uit Factsheet Subsidie en Aanbesteding, VWS, 2006 <http://www.invoeringwmo.nl/>) zijn de onderscheidende kenmerken opgenomen van een *subsidierelatie* en een *overeenkomst*.

Subsidie	Overeenkomst
Subsidie is <i>'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'</i> .	Een overeenkomst is <i>'een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.'</i>
Activiteiten die te maken hebben met het <i>'algemeen belang'</i>	Leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid. Vaak commercieel.
Eenzijdige handeling	Tweezijdige handeling
Bestuursrecht	Burgerlijk recht
Subsidieregeling en voorwaarden (gemeentelijke verordening vereist)	Branchevoorwaarden (en contractvoorwaarden)
Subsidievragers moeten behoefte aan subsidie aantonen	Aanbesteding / inkoopprocedures
Bij niet nakomen: subsidie retour	Nakoming kan worden gevorderd
Bezwaar / beroepsmogelijkheden	
Bevoorschotting op basis van liquiditeit van de subsidievragende instelling	Facturen betalen na (deel) prestatie

Kenmerkend gevolg van het verschil tussen een subsidie en een privaatrechtelijke overeenkomst is dat de gemeente bij een subsidierelatie niet in staat is nakoming te vorderen van de activiteiten die zijn opgenomen in de aanvraag om verlening van de subsidie. Indien wordt vastgesteld dat de activiteiten onvoldoende of zelfs niet zijn uitgevoerd, kan de gemeente de subsidie wel lager vaststellen of de al uitgekeerde subsidie terugvorderen.

Omdat de meeste gemeenten voor peuterwerk en VVE gebruik maken van een subsidierelatie is deze praktijk gebruikt bij de verdere uitwerking van deze paragraaf.

Randvoorwaarden aan subsidieverdeling

Als de gemeente met meerdere aanbieders subsidierelaties aangaat voor peuterwerk en/of VVE zal in de subsidieverordening en het beleid helder verwoord moeten worden op welke wijze subsidieaanvragen worden beoordeeld en welke verdeelregels worden toegepast. Hierbij zal sprake moeten zijn van objectieve, transparante en niet discriminerende criteria. Objectief wil zeggen dat de verdeling wordt gebaseerd op feiten en op heldere criteria en dat op voorhand geen potentiële uitvoerders worden uitgesloten. Transparant wil zeggen dat de subsidieverdeling eenduidig verantwoord kan worden. Niet-discriminerend betekent dat potentiële uitvoerders gelijk behandeld worden. In de Mededingingswet (artikelen 25a tot en met 25^e) worden wettelijke eisen gesteld aan de administratie van ondernemingen die gebruik maken van zowel publieke als private middelen. De wettelijk voorgeschreven administratieve transparantie moet eraan bijdragen dat eventuele kruissubsidie vanuit publiek geld naar andere economische activiteiten van de onderneming eenvoudiger kan worden vastgesteld en voorkomen. Deze wettelijke eisen zijn (zie artikel 25d) echter niet van toepassing op ondernemingen die diensten verrichten welke de handel tussen de Europese lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden en ook niet op ondernemingen met een omzet van minder dan €20 mln. per jaar. Verreweg de meeste gemeenten en uitvoerders die bij de harmonisatie betrokken zijn, zullen dus **niet** gehouden zijn aan deze regels.

Praktijkvoorbeeld verdeling subsidiemiddelen

In het kader van de Wet OKE wil de gemeente het VVE aanbod – dat nu nog uitsluitend vorm krijgt bij het peuterspeelzaalwerk – uitbreiden naar de aanbieders die in de gemeente dagopvang uitvoeren. De gemeente heeft hiervoor een aparte regeling bekostiging VVE in de kinderopvang opgesteld. Daarin zijn de relevante subsidiecriteria opgenomen. Op grond van deze regeling kunnen alle kinderopvangaanbieders die voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria subsidie voor VVE krijgen. Zie voor een praktijkvoorbeeld: Regeling bekostiging VVE in de kinderopvang 2010-2014 van de gemeente Den Haag.

Combinatie van publieke en private middelen

De harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang kan ertoe leiden dat de betrokken uitvoerders zowel publieke (gemeentesubsidies voor peuterwerk en VVE) als private middelen (ouderbijdragen voor kinderopvang) gebruiken voor de bekostiging van de exploitatie. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als:

- een peuterspeelzaal haar dienstverlening uitbreidt met kinderopvangactiviteiten;
- een kinderopvangorganisatie haar activiteiten uitbreidt met gesubsidieerd peuterwerk;
- een kinderopvangaanbieder gemeentelijke subsidiemiddelen krijgt voor de ontwikkeling van een VVE aanbod in aanvulling op de dagopvang.

Met de inzet van gemeenten om meer VVE aanbod in de kinderopvang te ontwikkelen, is de kans groot dat er steeds vaker een combinatie voorkomt van bekostiging met zowel private als publieke middelen.

Combinatie publiek privaat geen nieuw fenomeen

Het combineren van publieke en private middelen in voorschoolse voorzieningen is geen nieuw fenomeen. In meerdere gemeenten zijn er al (zowel profit als non-profit) uitvoeringsorganisaties die zowel kinderopvang als gesubsidieerde peuterspeelzalen in één rechtspersoon (meestal stichting of BV) exploiteren. Soms kiezen uitvoeringsorganisaties er zelf voor om peuterwerk en kinderopvang in aparte rechtspersonen (vaak onder een moeder Stichting of BV) onder te brengen.

Wet OKE stelt geen eisen aan de organisatievorm van voorschoolse voorzieningen

De Wet OKE stelt geen extra eisen aan de bestuurlijke inrichting of organisatievorm van voorschoolse voorzieningen. Er is op grond van de implementatie van de Wet OKE dus geen aanleiding voor gemeenten om verdergaande eisen te stellen dan de eisen die nu al in de gemeentelijke subsidieverordening zijn vastgelegd (o.a. het hebben van een rechtspersoonlijkheid).

Alert blijven op marktverstoring door subsidies

Gemeenten moeten alert blijven dat de gemeentelijke subsidies die zij aan uitvoeringsorganisaties verstrekken (bijvoorbeeld voor peuterwerk of voor VVE), niet leiden tot marktverstoring. Dat risico wordt groter naarmate er meer situaties voorkomen waarin publieke middelen worden gebruikt voor de exploitatie van voorschoolse voorzieningen aan (deels) private partijen. Om te voorkomen dat deze financiering leidt tot concurrentievervalsing, moeten de (decentrale) overheden rekening houden met (Europese) staatssteunregels. In de praktijk betekent dit dat de gemeente in de subsidiebeschikking duidelijk moet omschrijven in welke dienst de uitvoerder voorziet. Daarnaast moet de hoogte van de subsidie op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld en mag deze niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering te dekken (rekening houdend met een redelijke winst). Voor meer informatie over staatssteunregels verwijzen we naar de Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun. Van essentieel belang is dat publieke en private middelen zichtbaar gescheiden moeten zijn in de financiële administratie van instellingen.

Uit de kostenonderbouwing en financiële verantwoording van de door uitvoerders ontvangen gemeentelijke subsidies moet blijken dat deze uitsluitend zijn aangewend voor het overeengekomen te subsidiëren aanbod. Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb, artikel 4:37, eerste lid,

sub g) kan de gemeente als subsidiegever aan de subsidieontvanger(s) verplichtingen opleggen om de nadelige gevolgen voor derden te beperken of weg te nemen.

Praktijkvoorbeeld risico's marktverstoring

Een gesubsidieerde peuterspeelzaalwerkorganisatie wil ook dagopvang in haar peuterspeelzalen aanbieden. Om dat mogelijk te maken moeten er enkele aanpassingen gedaan worden aan de inrichting van de binnen- en buitenruimte van de peuterspeelzalen. Voor de financiering van die aanpassingen doet de peuterspeelzaalorganisatie een subsidieaanvraag bij de gemeente. Het toekennen van deze subsidieaanvraag door de gemeente kan leiden tot marktverstoring omdat andere aanbieders van dagopvang in de gemeente voor de inrichting van accommodaties geen subsidie ontvangen. Ze moeten zelf de investeringen financieren en de lasten daarvan doorberekenen in de tarieven. Hierdoor kunnen de niet-gesubsidieerde aanbieders een concurrentienadeel ondervinden. Voor dergelijke financieringsvraagstukken kunnen peuterspeelzaalwerkorganisaties zich wenden tot banken al of niet met ondersteuning van het Waarborgfonds Kinderopvang.

Gevolgen aanpassing kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

In het kader van de wet OKE wordt een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld voor het peuterwerk dat ervoor moet zorgen dat zoveel mogelijk van de huidige verschillen tussen de wet- en regelgeving voor de kinderopvang en de peuterspeelzalen verdwijnen (zie verder deel A). Aan de brancheorganisatie voor het peuterwerk MOgroep WMD en BOinK, de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang en Peuterspeelzalen is gevraagd om hiervoor een convenant op te stellen waarin de nieuwe kwaliteitseisen worden uitgewerkt. De inhoud van dit convenant wordt vervolgens omgezet in beleidsregels, die ook in de aangepaste modelverordening peuterwerk van de VNG worden opgenomen.

Peuterspeelzaalorganisaties moeten de bedrijfsvoering aanpassen aan de nieuwe regels. Deze regels zijn per organisatie en per gemeente verschillend, omdat niet alle gemeenten met de modelverordening van de VNG werken. In onderstaande tabel is een vergelijking gemaakt tussen de huidige situatie voor peuterspeelzalen (volgens de modelverordening uit de Handreiking Peuterspeelzaalwerk, VNG, 2004) en de situatie onder de Wet OKE³. Voor de volledigheid staat in bijlage 5 ook nog het verschil van de eisen wet OKE en de wet Kinderopvang.

³ Niet alle eisen uit deze tabel komen voort uit wet OKE, maar zijn wel genoemd omdat ze gelden op 1 augustus 2010.

Modelverordening VNG

(tot 1 augustus 2010)

- Inzet personeel
 - Peuterspeelzaalgroepen met vrijwilligers (ambitieniveau 0) zijn toegestaan.
- Groepsgrootte / Leidster/kind-ratio
 - Maximaal 15 kinderen per groep.
- Opleidingseisen
- Aanbod VVE (bereik)
- Hoogte ouderbijdrage
- Pedagogisch beleid
- Kwaliteit
 - Er wordt jaarlijks getoetst op algemene kwaliteitseisen, dit hoeft niet de GGD te zijn.
- Voertaal
- Achterwacht
- Kindermishandeling
- Vrijwilligersbeleid

Wet OKE

(vanaf 1 augustus 2010)

- Tenminste één gediplomeerde kracht op een groep.
- Twee gediplomeerde krachten op een VVE groep.
- Vast rooster van personeel gekoppeld aan vaste groepen kinderen.
- Maximaal 3 verschillende (vaste) gediplomeerde krachten per week per kind.
- Eén leidster op maximaal 8 kinderen
- Maximaal 16 kinderen per groep.
- Leidster heeft scholing gevolgd in VVE en heeft opleiding PW-3 niveau of hoger.
- Inspanningsverplichting voor gemeenten om zoveel mogelijk doelgroepkinderen met VVE aanbod te bereiken.
- VVE aanbod in de vorm van 4 dagdelen of 10 uren per week.
- Een ouderbijdrage voor ouders doelgroep kinderen die maximaal de hoogte is van de bijdrage die zij op grond van de Wet kinderopvang zouden betalen in de kinderopvang indien ze de maximale toeslag ontvangen.
- Richtlijnen ten aanzien van het pedagogisch beleidsplan, waaronder invulling geven aan de pedagogische basisdoelen (emotionele veiligheid, sociale competentie, persoonlijke competentie, de overdracht van normen en waarden) uit de memorie van toelichting van de Wet Kinderopvang.
- GGD toetst jaarlijks op algemene kwaliteitseisen (o.a. risico inventarisaties).
- Onderwijsinspectie toetst educatieve kwaliteit van VVE aanbod (indien aanwezig). Voertaal is Nederlands.
- Er moet een regeling zijn vastgelegd over achterwacht.
- Gebruik Meldcode kindermishandeling.
- Vrijwilligersbeleid vastgelegd.

De consequenties van de aanpassingen voor de gemeente zijn de volgende:

1. Aanpassingen in personele inzet kan tot hogere subsidiebehoefte leiden.

Peuterspeelzalen die nu bijvoorbeeld uitsluitend met vrijwilligers (ambitieniveau 0) werken, voldoen niet aan de nieuwe wettelijke kwaliteitseisen. Zij hebben de keuze om te sluiten dan wel de personele inzet aan te passen aan de nieuwe eisen. Dat laatste brengt extra kosten met zich mee en lokale peuterwerkorganisatie(s) zullen daarvoor een beroep doen op extra gemeentelijke subsidies. Dat extra beroep op gemeentelijke subsidies wordt gedekt door de extra rijksmiddelen van € 35 mln. aan het gemeentefonds voor de kwaliteitsimpuls peuterspeelzaalwerk vanaf 1 januari 2010 (zie Circulaire september 2009, BZK). Wanneer de kwaliteit in de peuterspeelzaal al voldoet aan de nieuwe minimumnormen, kunnen de extra rijksmiddelen worden ingezet om de ouderbijdrage te verlagen en daarmee peuterspeelzalen financieel toegankelijk te houden voor alle kinderen.

2. Aanpassing ouderbijdrage kan tot hogere subsidiebehoefte leiden

Het beperken van de maximale ouderbijdrage kan ertoe leiden dat de dekking voor het lokale peuterwerk door inkomsten uit de ouderbijdrage terugloopt. Daardoor zal er een extra beroep worden gedaan op gemeentelijke subsidies. Om die extra lasten te dekken heeft het Rijk per 1 januari 2009 structureel € 20 miljoen toegevoegd aan de uitkering voor Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Dit gebeurt via een specifieke toevoeging aan de OAB middelen. Gemeenten die geen OAB middelen ontvangen, maar wel VVE groepen kennen, ontvangen in 2009 en 2010 geen Rijksbijdrage om de verlaging van de ouderbijdrage te compenseren. U kunt zien welke specifieke uitkering uw gemeente ontvangt via www.delokaleeducatieveagenda.nl.

3. Extra lasten door aanpassingen afspraken toezicht van gemeenten met GGD

In het kader van landelijke kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen, wordt de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving bij de gemeenten en de GGD's belegd, zoals dit ook nu al gebeurt voor de kinderopvang. Een groot aantal gemeenten laat nu al toezicht houden op de peuterspeelzalen door de GGD. De invoering van landelijke kwaliteitseisen betekent aanpassing van het toetsingskader dat de GGD hanteert bij de inspectie van peuterspeelzalen. Dat kan betekenen dat er door de gemeente nieuwe afspraken met de GGD vastgelegd moeten worden over de uitvoering van de inspectie.

Geïntegreerd aanbod van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

De inzet op harmonisatie, mede op basis van de Wet OKE, leidt in steeds meer gemeenten tot de ontwikkeling van een geïntegreerd combinatieaanbod van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, de zogenaamde peuteropvang of peutergroepen. In de praktijk zijn dat peuterspeelzalen - vaak met verlengde openingstijden - waar groepen kinderen van zowel tweeverdieners als kostwinnersgezinnen gebruik van maken. Voor tweeverdieners of alleenstaande (werkende) ouders valt de peuteropvang/peutergroep onder de Wet Kinderopvang en ontvangen ouders van het Rijk een tegemoetkoming in de kosten (kinderopvangtoeslag). Het aanbod voor kostwinnersgezinnen die niet onder de Wet Kinderopvang vallen blijft voor bekostiging afhankelijk van een gemeentelijke subsidiebijdrage aangevuld met de ouderbijdrage (zoals ook nu gebruikelijk is bij het reguliere peuterspeelzaalwerk).

Randvoorwaarden aan geïntegreerd aanbod peuteropvang

Peutergroepen moeten voldoen aan de wettelijke eisen voor dagopvang. In vergelijking met de eisen die de Wet OKE stelt aan peuterspeelzalen stelt de Wet kinderopvang nog aanvullende eisen aan onder andere de personele inzet, opleidingseisen van medewerkers en de inrichting van accommodaties. Het peuteraanbod kan dus uitsluitend plaatsvinden in accommodaties die zijn opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Opname kan pas plaatsvinden nadat de GGD heeft gecontroleerd of het aanbod aan de wettelijke kwaliteitscriteria voldoet.

In onderstaande tabel zijn de extra eisen opgenomen die de Wet kinderopvang stelt in vergelijking met de eisen die na invoering van de Wet OKE van toepassing zijn op het peuterspeelzaalwerk:

Peuterspeelzalen onder Wet OKE	Peuterwerk in kinderdagverblijven en geïntegreerde voorzieningen
Inzet personeel	<ul style="list-style-type: none"> - Tenminste één gediplomeerde kracht op een groep. - Tenminste twee gediplomeerde krachten op elke groep.
Groepsgrootte /	<ul style="list-style-type: none"> - Eén leidster op maximaal 8 kinderen - Eén leidster op max. 6 kinderen van 2 tot 3 jaar.
Leidster/kind-ratio	<ul style="list-style-type: none"> - Maximaal 16 kinderen per groep. - Eén leidster op max. 8 kinderen van 3 tot 4 jaar.
Beschikbare (speel)ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - 3,5 m² per kind bruto binnenspeelruimte. - 3 m² per kind buitenspeelruimte. - Buitenruimte aangrenzend aan kinderdagverblijf. - Slaapruijnte voor kinderen tot 1½ jr.
Medezeggenschap ouders	<ul style="list-style-type: none"> - Oudercommissie per locatie.
Klachten en geschillen	<ul style="list-style-type: none"> - Voor niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen: een voorziening voor medezeggenschap. Voor gesubsidieerde peuterspeelzalen geldt de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. - Aansluiting bij geschillencommissie.
	<ul style="list-style-type: none"> - Een zorgvuldige behandeling van klachten. Voorgeschreven is dat klachten worden behandeld door een commissie van tenminste drie personen, waarvan in ieder geval de voorzitter niet werkzaam is bij of voor de houder.

Helmond

In de raadsvergadering van 4 december 2007 heeft de gemeenteraad van Helmond besloten om het peuterspeelzaalwerk te integreren met kinderopvang. Begin 2008 is een voorlopig programma van eisen opgesteld op basis waarvan kon worden bepaald welke kinderopvangorganisatie(s) het peuterspeelzaalwerk kon(den) gaan exploiteren. Uit het programma van eisen kwam één kandidaat als beste naar voren. Doorslaggevende punten hierbij zijn schaalgrootte, huidige dekkingsgraad in Helmond, percentage personeelsbestand (zowel professioneel als vrijwillig) dat uit Helmond komt en positieve score solvabiliteitstoets. Er is echter wel bekeken of er specifieke situaties in de stad zijn, waar een peuterspeelzaal en een andere kinderopvangorganisatie onder één dak zitten. Dit is het geval op één plek in de stad. Met deze organisatie zal de gemeente het gesprek aangaan om te bezien of zij interesse hebben in deze rol.

Er is een externe procesbegeleider gevraagd om samen met de betrokken partijen een door alle partijen gedragen plan van aanpak op te leveren. Hierin dient beschreven te staan hoe de peuterspeelzalen straks worden ondergebracht bij de gekozen kinderopvangorganisatie en mogelijk nog andere kinderopvangorganisaties.

Enkele kleine peuterspeelzaalorganisaties worden benaderd om te bezien of ook zij de wens hebben om te integreren met een kinderopvangorganisatie en of zij de ambitie hebben te werken met VVE programma's. Op basis van deze gesprekken, de voorwaarden die door de raad zijn gesteld bij de integratie van het peuterspeelzaalwerk met kinderopvang en ook de nog uit te werken VVE ambities, zal bezien worden of er subsidierelaties met deze peuterspeelzalen worden aangegaan.

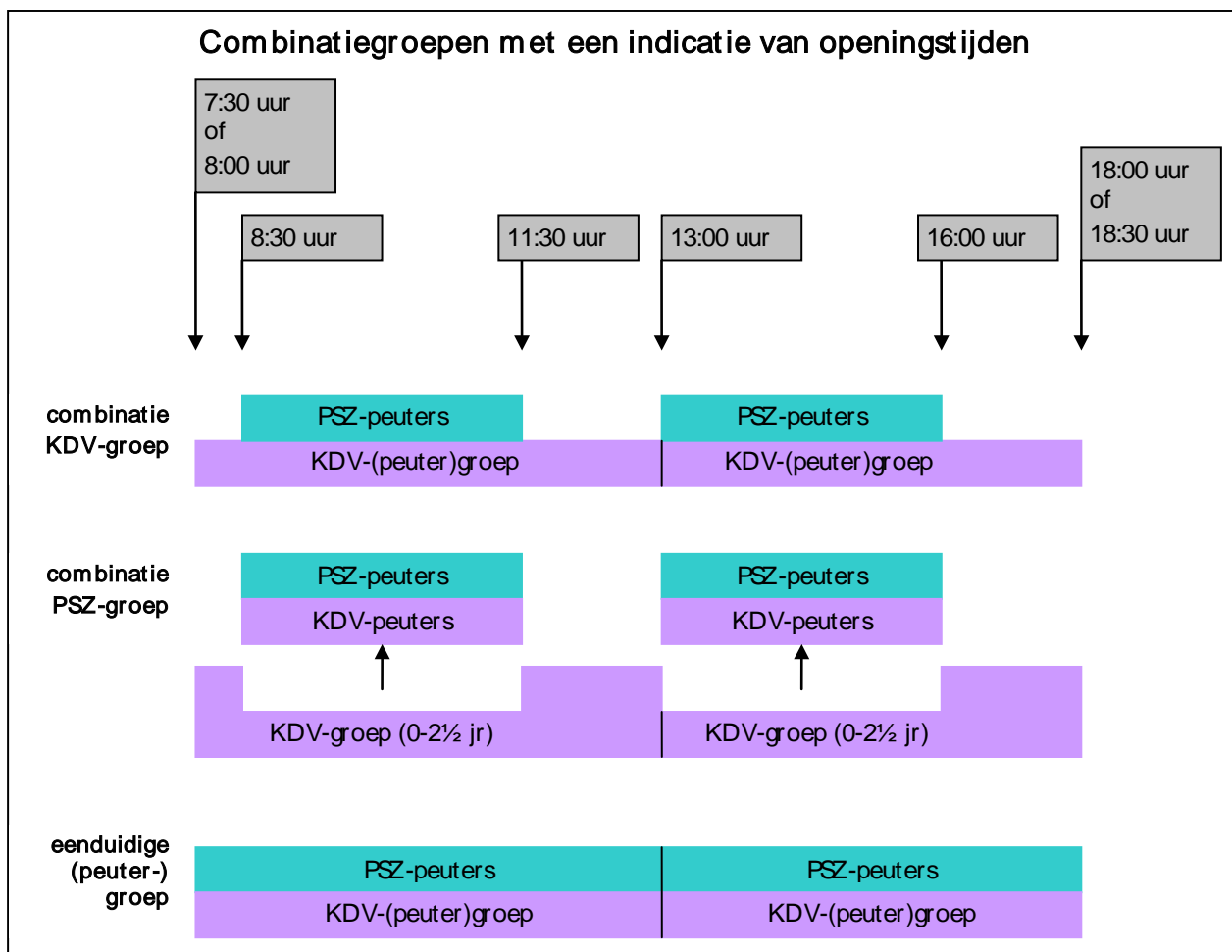
Aanbod peuteropvang en de CAO

Bij het inrichten van een geïntegreerd aanbod peuteropvang kiezen uitvoerders er vaak voor om alle personeelsleden onder één CAO te brengen. In de praktijk komen echter ook andere modaliteiten voor. Het is mogelijk om het personeel dat samen op één geharmoniseerde peutergroep werkt, toch onder twee aparte CAO's te laten werken. Dit komt met name voor bij koepelorganisaties met aparte rechtspersonen (stichting of BV) voor kinderopvang en voor het peuterspeelzaalwerk. Als de uitvoeringsorganisatie ervoor kiest medewerkers van de CAO Welzijn naar de CAO Kinderopvang te laten overgaan kan dat leiden tot een sociaal plan met daaraan verbonden financiële verplichtingen, aangezien de CAO Welzijn ruimere voorwaarden kent dan de CAO Kinderopvang.

Organisatie van de peutergroepen in de praktijk

Er zijn verschillende vormen mogelijk van gecombineerde peutergroepen:

1. Combinatie KDV groep
De standaard kinderdagverblijfgroep (KDV groep) wordt 's morgens en 's middags tijdelijk aangevuld met peuterspeelzaalkinderen (PSZ peuters).
2. Combinatie PSZ groep
De standaard peuterspeelzaalgroep (PSZ groep) wordt aangevuld met KDV kinderen die tijdelijk uit de eigen (verticale) KDV groep worden gehaald.
3. Eenduidige (peuter)groep
Er wordt voor alle kinderen van PSZ en KDV alleen met lange ochtend- en middagdagdelen gewerkt van 5 of 5½ uur. Het aanbod van kortere dagdelen komt hierbij helemaal te vervallen.



Financiële gevolgen voor gemeente afhankelijk van lokale situatie

Op het eerste gezicht lijkt omvorming van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang financiële voordelen voor de gemeente met zich mee te brengen. Alleen voor kinderen van kostwinnersgezinnen in het peuterspeelzaalwerk is het dan immers nog noodzakelijk om gemeentesubsidie in te zetten. Het peuteropvang aanbod voor kinderen van werkende ouders wordt dan gedekt door de financiering via ouders op basis van de Wet kinderopvang (de kinderopvangtoeslag). Of de omvorming financieel voordeel voor de gemeente oplevert, is echter afhankelijk van de uitgangspositie van waaruit het aanbod wordt gestart en de samenstelling van de gezinnen die gebruik maken van het lokale peuterspeelzaalwerk.

Peuterspeelzaalwerk dat nu op een ambitieniveau 0 of 1 zit zal voor omvorming naar peuteropvang moeten investeren in de personele bezetting. In dat geval kan de extra financiële dekking van de Wet kinderopvang wegvallen tegen de extra personeelslasten die voortvloeien uit de noodzaak om de personele bezetting op het niveau van de Wet kinderopvang te brengen.

Vervolgens is de samenstelling van de gezinnen die nu gebruik maken van het peuterwerk van invloed op de financiële consequenties voor gemeenten. In groepen waar slechts een beperkt aantal gezinnen voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang (werkende ouders) zal het omvormen naar peuteropvang niet of nauwelijks financieel voordeel voor de gemeente opleveren.

In gemeenten waar veel gezinnen met werkende ouders gebruik maken van het peuterwerk en waar het peuterwerk nu al op een hoog ambitieniveau wordt uitgevoerd, is de kans op vrijval van gemeentelijke middelen bij omvorming naar peuteropvang het grootst. In bijlage 1 is een enquêteformulier toegevoegd waarmee de samenstelling van de peuterspeelzaalpopulatie in kaart gebracht kan worden.

Financiële gevolgen gezinnen afhankelijk van huidige ouderbijdrage

De financiële gevolgen van de harmonisatie voor gezinnen zijn afhankelijk van het verschil tussen de ouderbijdrage voor kinderopvang en de huidige gemeentelijke ouderbijdrageregeling voor het peuterwerk. De ouderbijdrage voor kinderopvang is afhankelijk van de hoogte van de kinderopvangtoeslag, die werkende ouders voor deze vorm van opvang ontvangen.

In bijlage 2 is de kinderopvangtoeslag tabel omgerekend naar een ouderbijdrage per uur voor kinderopvang. Deze tabel kunnen gemeenten gebruiken om de ouderbijdrage voor het peuterwerk op het gelijke niveau te brengen met de kinderopvang. In de meeste gevallen levert harmonisatie van ouderbijdragen peuterwerk en kinderopvang een financieel voordeel op voor ouders.

Financiële consequenties van harmonisatie ouderbijdrage

Bij verdere harmonisatie van de ouderbijdrage voor het reguliere peuterwerk en opvang is het van belang een uitgangspunt te kiezen voor de berekening van de eigen bijdrage. De eigen bijdrage in de kinderopvang is gebaseerd op de opvangkosten per uur, het aantal uren afname van opvang en het gezinsinkomen. Om een afweging te maken over de vormgeving van de eigen bijdrageregeling voor peuterwerk is het van belang inzicht te hebben in de kostenopbouw voor kinderopvang en peuterwerk.

Vergelijking uurtarief peuterwerk en kinderopvang

Het gemiddelde uurtarief van de kinderopvang ligt in 2010 rond de vergoedingsnorm van € 6,25 per uur. De berekening voor het gemiddeld uurtarief voor reguliere peuterspeelzalen is gebaseerd op het door de brancheorganisatie voor het peuterspeelzaalwerk (MOgroep WMD) gepubliceerde Expertmodel 2010 van ambitieniveau 2 (de kostenopbouw van het Expertmodel is opgenomen als bijlage 4):

Kostenopbouw regulier peuterwerk (prijzen 2010)	Per plaats
Totale kosten per plaats per jaar	€ 1.505
Uren per jaar*	224
Uurtarief	€ 6,72

*op basis van een gemiddelde openingstijd van 2,8 uur per dagdeel, 2 dagdelen per week en 40 weken per jaar.

De uurtarieven voor peuterspeelzalen liggen met € 6,72 gemiddeld 7,5% hoger dan de tarieven voor kinderdagverblijven. Deze hogere tarieven zijn niet alleen nodig om de hogere salariskosten van de CAO Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (i.p.v. CAO Kinderopvang) te kunnen betalen, maar zijn ook een logisch gevolg van de beperkte openingsuren (gemiddeld 2,8 uur per dagdeel in peuterwerk en 5,5 uur per dagdeel in dagopvang) waardoor de vaste kosten over minder openingsuren verdeeld worden. Dat verschil in kostenopbouw wordt in gecombineerde groepen voor dagopvang en peuterwerk soms beperkt door meer uren peuterwerk per dagdeel aan te bieden.

Harmonisatie ouderbijdrage peuterwerk en kinderopvang

Als de toeslagtabel voor kinderopvang onaangepast wordt toegepast op het peuterwerk, dan zal dat (door het hogere uurtarief in vergelijking met de kinderopvang) tot een hogere nominale ouderbijdrage per uur peuterwerk leiden. Alternatief is om de nominale ouderbijdrage per uur voor het peuterwerk op hetzelfde niveau te brengen als de kinderopvang. In bijlage 3 is een tabel opgenomen waarin deze nominale ouderbijdrage per uur voor alle gezinsinkomens is opgenomen.

Deze tabel kan gebruikt worden als referentiekader voor harmonisatie van de ouderbijdrage.

Voorbeeld 1:

Toetsingsinkomen van een kostwinnersgezin bedraagt € 50.000 per jaar. Van dit gezin maakt 1 kind gebruik van het peuterspeelzaalwerk. De geharmoniseerde ouderbijdrage bedraagt € 1,26 per uur. Uitgaand van een uurtarief van € 6,72 (zie boven) is dan aan aanvullende gemeentelijke subsidie € 5,46 per uur nodig om de totale kosten te dekken.

Voorbeeld 2:

Toetsingsinkomen van een kostwinnersgezin bedraagt € 30.000 per jaar. Van dit gezin maakt 1 kind gebruik van het peuterspeelzaalwerk. De geharmoniseerde ouderbijdrage bedraagt € 0,67 per uur. Uitgaand van een uurtarief van € 6,72 (zie boven) is dan aan aanvullende gemeentelijke subsidie € 6,05 per uur nodig om de totale kosten te dekken.

Uit de voorbeelden blijkt dat de extra subsidiebijdrage bij harmonisatie van de ouderbijdrageregeling afhankelijk is van de inkomenssituatie van de gezinnen die gebruik maken van het peuterwerk.

Bij de vormgeving van een geharmoniseerde ouderbijdragetabel voor het peuterspeelzaalwerk is de speciale positie van de ouderbijdrage voor VVE aanbod van belang. Zoals in deel A naar voren is gekomen moeten de gemeenten de ouderbijdrage voor ouders van doelgroepkinderen in de peuterspeelzaal stellen op wat in de kinderopvang geldt als laagste ouderbijdrage (zie bijlage 2 en 3).

Financiële consequenties VVE in de kinderopvang

Steeds meer kinderen maken gebruik van de kinderopvang en daarmee groeit de behoefte aan een VVE aanbod in de kinderopvang. Voor gemeenten ontstaat de vraag op welke wijze en onder welke voorwaarden zij het VVE aanbod in de kinderopvang financieren.

Referentie kostenopbouw VVE aanbod peuterwerk

Onderstaande tariefopbouw voor het peuterspeelzaalwerk is gebaseerd op de expertmodellen die door de brancheorganisatie voor het peuterwerk zijn gepubliceerd (Kengetallen bedrijfsvoering 2008 en expertmodellen bedrijfsvoering 2010 voor het peuterspeelzaalwerk, MOgroep, september 2009):

	VVE aanbod (4 dagdelen/week)
Kosten professioneel pedagogisch personeel / plaats	€2.166
Kosten huisvesting / plaats	€ 358
Kosten overhead / plaats	€ 684
Kosten activiteiten / plaats	€ 78
Totale kosten / plaats	€3.286
Opslag resultaat / risico	€ 64
(A) Totaal te dekken kosten	€3.350
Aantal dagdelen per week	4
Aantal uren per dagdeel	2,8
Aantal uren per week	11,2
Aantal weken per jaar	40
(B) Aantal uren per jaar	448
(A/B) Uurtarief / plaats	€7,48

Het gaat hier om modellen gebaseerd op gemiddelden en het spreekt voor zich dat er altijd omstandigheden kunnen zijn die het voor aanbieders onmogelijk kunnen maken om binnen deze

Inzet personeel en verschillen in Cao's bij harmonisatie

Met de harmonisatie van peutergroepen komen de nieuwe combinatiegroepen niet alleen onder de Wet Kinderopvang maar ook onder de werkingssfeer van de Cao Kinderopvang terecht. Het is dan ook wenselijk om alle personeelsleden ook onder de Cao Kinderopvang te brengen. In de praktijk komen echter ook andere situaties voor.

Het is mogelijk om het personeel dat samen op één geharmoniseerde peutergroep werkt, toch onder twee aparte Cao's te laten werken. Dit komt voornamelijk voor bij koepelorganisaties met een stichting (of BV) voor kinderopvang en een stichting voor het peuterspeelzaalwerk. Soms laat een gemeentelijke verordening het werken onder de Cao Kinderopvang niet toe.

Het voordeel van het werken met twee Cao's is dat er geen tijd en geld gestoken hoeft te worden in het opstellen en uitonderhandelen van een sociaal plan. De nadelen van het werken met twee Cao's zijn echter:

- extra administratieve lasten;
- personeel doet hetzelfde werk onder andere arbeidsvoorwaarden, dit kan scheve gezichten opleveren;
- Cao WMD is voor de werkgever duurder dan de Cao Kinderopvang.

In het kader van de harmonisatie is het wenselijk om al het personeel een overstap te laten maken naar de Cao Kinderopvang. Voor deze overstap van de Cao WMD naar de Cao Kinderopvang is het noodzakelijk om met de vakbond(en) tot een akkoord te komen. In dit akkoord, het sociaal plan, wordt vastgelegd onder welke voorwaarden het personeel de overstap maakt.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste Cao verschillen op een rij gezet tussen de Cao WMD en de Cao kinderopvang

	CAO WMD	CAO Kinderopvang
Looptijd	Tot 1 januari 2011	Tot 1 mei 2010
Kwaliteit		Koppeling Cao aan beleidsregels kwaliteit Kinderopvang t.a.v. groepsgrootte en inzet personeel.
Eindejaarsuitkering	8,3% (vast)	3,5% (resultaatafhankelijk)
Pensioenpremie werknemer	Premie 11,2 %	Premie 10,16 %
Vakantie- en verlofuren	vakantieverlof 170 uren + leeftijduren: 30-39 jaar: 7,2 uren 40-44 jaar: 14,4 uren 45-49 jaar: 21,6 uren 50-64 jaar: 36 uur	144 vakantie-uren + 66 uren verlofbudget (totaal 210 uren)

Ziekte en arbeids- ongeschiktheid	0-12 maanden 100%, 13-24 maanden 70%	0-6 maanden 100% 7-12 maanden 90% 13-18 maanden 80% 19-24 maanden 70%
Tegemoetkoming ziektetekostenverzekering	€ 10 per maand	€ 16 per maand
VOG		Kosten VOG voor werkgever
Levensloopregeling		Werkgeversbijdrage 0,4% p.m.
Ouderschapsverlof	40% betaald als binnen 12 mndn, als langer dan 25%	25% betaald
Vergoeding dienstreizen	Volgens staffel: € 0,39 tot € 0,32	Volgens staffel: € 0,33 tot € 0,13
Seniorenverlof	Afbouw seniorenverlof verschillend geregeld.	
Ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden	Recht op ontslagvergoeding en "Overname personeel bij aanbesteding"	
Opzegtermijn	Voor werkgever 3 of 4 maanden bij dienstverband langer dan	

10 resp. 15 jaar.

Er is verder een groot verschil in werktijden en taakuren tussen het personeel van de peuterspeelzalen en het personeel in de kinderopvang. Deze zaken zijn niet via de Cao WMD geregeld maar in de arbeidsovereenkomsten met het personeel. De belangrijkste verschillen zijn:

1. kortere dagdelen en dus kortere werkdagen in de peuterspeelzaal;
2. 40 werkweken per jaar in de peuterspeelzaal;
3. gemiddeld meer taakuren per leidster in de peuterspeelzaal.

Afhankelijk van de situatie na harmonisatie moet goed gekeken worden in welke vorm bovengenoemde 'verworven rechten' gehandhaafd of gecompenseerd kunnen worden.

Voorbeelden van toepassing sturing gemeenten met middelen

In Maastricht en Oss zal de gemeente in de loop van dit jaar een besluit nemen over een uitwerking van harmonisatie waarbij verschillende aanbieders de mogelijkheid hebben om peuteropvang en VVE aan te bieden. De subsidie van de gemeente is gebaseerd op het daadwerkelijk aantal peuters dat gebruik maakt van het peuterspeelzaalwerk en/of VVE. De gemeente stuurt in die visie er op aan dat de peuteropvang en het VVE aanbod voor werkende ouders zoveel mogelijk onder de Wet Kinderopvang valt. Dit bespaart de gemeente een deel van het subsidiegeld, omdat de werkende ouders dan gefinancierd worden via de Kinderopvangtoeslag.

Stap 4 Uitvoering en monitoring

Ook in de uitvoerende fase heeft de gemeente een rol. In deze fase is bestuursinformatie op hoofdlijnen van belang om te volgen of de samenwerking tussen voorschoolse instellingen inderdaad gebeurt volgens de gemaakte afspraken en leidt tot de beoogde resultaten. We gaan ook in op de wijze waarop partijen bindende afspraken kunnen maken en hoe zij elkaar hier aan kunnen houden.

Afspraken maken en vastleggen

Als gevolg van de vorige stappen heeft de gemeente met het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvanginstellingen en ook met de besturen van de basisscholen afspraken gemaakt over het vaststellen van de doelgroep voor voorschoolse educatie, over een sluitende aanpak om alle doelgroepkinderen te bereiken, over de organisatie van de doorgaande lijn naar het basisonderwijs en over de resultaten van vroegschoolse educatie. De afspraken kunnen het best schriftelijk of in een contractvorm worden vastgelegd, bij voorkeur in SMART termen (specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdgebonden). Dan is voor alle partijen (dus ook de gemeente) duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt en hoe er verantwoording afgelegd wordt.

Het niet nakomen van afspraken

Indien één van de partijen zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, is het logisch om dit binnen het Lokaal Educatief Beraad aan de orde te stellen. Het past om hierbij vooral na te gaan waarom het gebeurd is en welke vervolgstappen genomen worden en niet direct over te gaan op sancties etc. Echter het kan ook voorkomen dat één partij zich structureel niet houdt aan afspraken en dat lokaal overleg geen soelaas biedt. Dergelijke gevallen kunnen gemeld worden bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie controleert of dit het geval is en meldt het niet-nakomen aan het ministerie van OCW. Er moet dan door de instelling een verbetertraject gestart worden. Hoe dit verbetertraject eruit ziet en welke eisen hieraan gesteld worden vanuit de wet, verschilt per werksoort. De wet stelt dus op dit punt andere eisen aan peuterspeelzaalwerk dan aan kinderopvang. Bij een school wordt de Wet op het onderwijstoezicht gevolgd, voor de peuterspeelzalen en kinderopvang geldt de Wet

kinderopvang. Als de gemeente zich structureel niet aan de afspraken houdt, kan er uiteindelijk sprake zijn van taakverwaarlozing. In dat geval kan de minister ingrijpen.

Monitoring nakomen afspraken en behaalde resultaten

Het is een belangrijke taak voor de gemeente om in de gaten te houden of de gemaakte afspraken ook nagekomen worden en vast te stellen of het gevoerde beleid het gewenste resultaat heeft. Daarnaast is de gemeente verplicht om gegevens te verstrekken aan de Inspectie van het onderwijs over de kwaliteit van de gesubsidieerde voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal of kinderopvanginstelling. Om de twee jaar laat het ministerie van OCW de landelijke monitor VVE uitvoeren. De gegevens worden bij de gemeenten en de basisscholen verzameld.

Om na te gaan of de gemaakte afspraken worden nagekomen en te kijken of het gevoerde beleid het gewenste resultaat heeft, is het nuttig om een eigen lokale monitor in te zetten. Monitoring is het periodiek verzamelen van gegevens over een set van indicatoren. Een monitor kan de resultaten van de gemaakte afspraken inzichtelijk in beeld brengen. In het kader van de LEA zet nu al een kwart van de gemeenten een monitor in. Doorgaans spreekt de gemeente met de partners af welke gegevens verzameld worden en hoe die gebruikt zullen worden. Als alle partners in het LEA overleg beschikken over dezelfde informatie kan het overleg zich richten op de betekenis van deze gegevens.

Welke gegevens verzamelen?

De volgende informatie zou minimaal in een eigen lokale monitor moeten worden opgenomen:

- een aantal populatiegegevens (aantal kinderen 0-4 jaar, gewichtenleerlingen basisonderwijs);
- informatie voor de doorgaande lijn consultatiebureau, peuterspeelzaal, kinderopvang en basisonderwijs, zoals afstemming en overdrachtgegevens;
- aanbod en bereik peuterspeelzaalwerk en kinderopvang;
- aanbod en bereik VVE in peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en basisonderwijs;
- gegevens met betrekking tot de prestatieafspraken met basisonderwijs, zoals leerprestaties van kinderen die aan VVE hebben deelgenomen.

Behalve de inzet van monitoring is het ook aan te bevelen werkbezoeken af te leggen aan de locaties, zodat de gemeente zelf een indruk kan opdoen van de stand van zaken.

Op welke wijze worden gegevens verzameld?

Meestal wordt informatie voor monitoring verzameld op basis van de administratiegegevens van instellingen. Het is ook zinvol om informatie te verzamelen via de GGD monitor, jaarlijkse evaluaties met de partners of via subsidievoorwaarden (prestaties en rapportage).

Deel C: Drie modellen voor samenwerking

In deel A gaven we de verplichtingen weer die voor gemeenten uit de wet OKE voortvloeien. In deel B ging het om het formuleren van een visie op voorschoolse voorzieningen, en om aspecten die spelen bij de uitwerking daarvan en het uitvoeren en monitoren. Deze beide invalshoeken zijn te verbinden in de modellen die we hier schetsen. Deze modellen geven input voor de opstelling van de gemeenten in de regievoering en voor de visieontwikkeling harmonisatie voorschoolse voorzieningen.

We laten hier drie modellen zien voor samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen die in de praktijk voorkomen. Deze drie modellen betreffen:

- een model met lichte samenwerking;
- een model met intensievere samenwerking;
- een model van integrale samenwerking.

Uitgangspunten voor de samenwerkingsmodellen

- Het gaat om de samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderopvangverblijven. Er kan namelijk ook harmonisatie plaatsvinden zonder samenwerking, bijvoorbeeld als een bestaande peuterspeelzaal ook kinderopvang gaat aanbieden. Dit valt buiten het bestek van de modellen, omdat hier geen sprake is van samenwerking, maar uitbreiding van werksoorten binnen één organisatie.
- De drie modellen geven globaal de mogelijkheden aan die men heeft bij de uitvoering van de wet. In de praktijk zijn tussenvarianten natuurlijk mogelijk.
- Binnen een gemeente kunnen verschillende modellen naast elkaar functioneren (vooral in grote steden of in plattelandsgemeentes). Bijvoorbeeld in bepaalde wijken lichte of intensieve samenwerking en elders een integraal kindcentrum.

De modellen naast elkaar

In onderstaand schema staan de belangrijkste kenmerken van de drie harmonisatiemodellen: lichte samenwerking, intensieve samenwerking en een integraal kindcentrum. Bij alle modellen komen de wettelijke taken vanuit wet OKE aan bod. Dit is hetgeen gemeenten *moeten* doen. Daarnaast zijn er aanvullingen, die oplopen per model. Dit zijn mogelijkheden die gemeenten *kunnen* doen, indien men dit op lokaal niveau wenselijk acht.

Taken gemeente	Model 1 Lichte samenwerking	Model 2 Intensieve samenwerking	Model 3 Integraal kindcentrum
WETTELIJKE TAKEN			
Kwaliteit peuterspeelzaalwerk	X	X	X
o Toezicht door GGD			
Voor- en vroegschoolse educatie	X	X	X
o 100% VVE aanbod bieden aan doelgroepkinderen			
o Afspraken met voorschoolse instellingen over aanbod VVE			
o Afspraken over toeleiding naar VVE			
o Afspraken tussen voorschoolse instellingen en basisonderwijs over overdracht gegevens			
o Afstemming met basisscholen over aansluiting voor- en vroegschoolse educatie			
o Toezicht op kwaliteit VVE door GGD			
Financiële toegankelijkheid peuterspeelzaal	X	X	X
o Aanpassen ouderbijdrage doelgroepkinderen peuterspeelzaal			
EXTRA			
o Uitwisseling expertise voorschoolse instellingen	X		
o Gezamenlijk VVE aanbod		X	X
o Afstemming pedagogische visie		X	X
o Gezamenlijk kwaliteitsbeleid		X	X
o Gezamenlijke scholing		X	X
o Huisvesting onder één dak			X
o Eén pedagogische visie			X
o Flexibele inzet personeel			X
o Integraal management			X

Stand van zaken toekomstige ambities gemeenten m.b.t. harmonisatie, eind 2009

De ambities van de gemeenten ten aanzien van de samenwerkingsafspraken tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven liggen de komende jaren vooral op het gebied van nauwe samenwerking tussen beide partijen (29%). Hierbij blijven peuterspeelzaalwerk en kinderopvang twee aparte voorzieningen. Een aantal gemeenten wil meer en wil dat peuterspeelzalen opgaan in een instelling van kinderopvang (14%) of nog een stap verder door één kindcentrum te ontwikkelen, inclusief een flexibel aanbod peuterspeelzaalwerk (19%). Met name in de grote gemeenten liggen er ambities op dit laatste terrein. Verder zijn er gemeenten die zich de komende jaren richten op een beperkte samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven (11%). Ruim een kwart van de gemeenten heeft (nog) geen ambities om samenwerking te realiseren.

Model 1: Uitwisselen en activeren

In dit model zetten gemeenten in op uitwisseling van kennis en expertise tussen peuterspeelzalen en kinderopvang. Het gaat dan om expertise op het terrein van VVE, pedagogische aanpak of de professionaliteit van de organisatie en/of personeel. Een kinderopvangorganisatie en een organisatie voor peuterspeelzaalwerk werken op verzoek van de gemeente samen op enkele onderdelen van het organisatorisch of pedagogisch beleid. Met deze vorm van samenwerking wordt vooral bevorderd dat de voorzieningen profiteren van elkaars kracht en ervaring en dat ze meer op elkaar afgestemd raken.

Model 1: lichte samenwerking

Organisatie	Zelfstandig blijvende partners
Huisvesting	Aparte huisvesting
Werksoorten	Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang blijven gescheiden
VVE	VVE aanbod op peuterspeelzaal en mogelijk ook bij kinderopvang
Samenwerking	Uitwisseling kennis en expertise
Beoogde doelen	Voldoen aan wettelijke taken OKE Lichte vorm van samenwerking door uitwisseling expertise en kennis zodat kwaliteit verhoogd wordt
Gevraagde investering voor gemeenten	Lichte vorm van regie vereist

Wanneer kiezen voor dit model?

Gemeenten kiezen voor deze samenwerking omdat ze het invullen van de nieuwe wettelijke taken, met name voor VVE, naar eigen inschatting beter kunnen vervullen als beide voorschoolse voorzieningen in beperkte mate samenwerken. Een tweede veel gehoorde reden vanuit gemeenten voor een dergelijke samenwerking is de wens om de kwaliteit van beide voorzieningen te verhogen en meer gelijk te trekken. Soms is op lokaal niveau meer intensieve samenwerking niet mogelijk of wenselijk. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het peuterspeelzaalwerk nog nauwelijks geprofessionaliseerd is, als beide voorzieningen in het verleden nog niet of nauwelijks hebben samengewerkt, of omdat beide voorzieningen fysiek niet kunnen samengaan. In deze en andere praktijksituaties kan het wijs zijn om te kiezen voor een lichte vorm van samenwerking. Wij zien dit vooral terug bij kleine en middelgrote gemeenten. Indien de samenwerking zich op deze wijze vruchtbaar ontwikkelt, kan de gemeente op langere termijn bezien of intensievere samenwerking mogelijk is.

Nieuwkoop

De gemeente heeft te maken gehad met een herindeling: drie gemeenten zijn opgegaan in één gemeente. De verschillende peuterspeelzalen krijgen ieder verschillende subsidies. De gemeente wil deze subsidies met elkaar harmoniseren. De peuterspeelzalen in de gemeente hebben moeite met het vinden van vrijwilligers. De gemeente wil kijken of VVE in de kinderopvang gerealiseerd kan worden. Het is lastig om de samenwerking tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang op gang te brengen. Er is hier weinig geld voor beschikbaar volgens de gemeente waardoor er lastig druk uitgeoefend kan worden op de partijen. Er moet ook een keuze gemaakt worden over wie met wie gaat samenwerken. De gemeente vindt het belangrijk dat er binnen de kinderopvang ook aan stimulering wordt gedaan. Wellicht kunnen in de toekomst bepaalde peuterspeelzalen functioneren op ambitieniveau 1 en een aantal peuterspeelzalen op ambitieniveau 2. Geld wat daarna nog over is, zou gebruikt kunnen worden voor stimulering binnen de kinderopvang.

Regierol gemeente

De gemeente moet eerst met beide voorzieningen om tafel gaan zitten, hen overtuigen dat lichte vorm van samenwerking meerwaarde heeft en bezien of eventuele belemmeringen kunnen worden weggenomen. Indien alle partijen deze meerwaarde zien, dan is het zaak dat de gemeente de lichte vorm van samenwerking, dus vooral de uitwisseling van kennis en expertise, faciliteert. De regie is hier voorzichtig sturend van aard, gericht op het scheppen van vertrouwen en het geven van relevante informatie over de wetgeving. Maar ook over bijvoorbeeld recente inzichten in het belang van voorschoolse opvang en educatie van de kinderen, hun ouders, en de lokale samenleving in bredere zin.

Faciliteren uitwisseling expertise op de werkvloer

Hierbij valt te denken aan:

- Organiseren (workshop) bijeenkomsten voor leidsters (of pedagogisch medewerkers). Dit kan bijvoorbeeld gaan over de OKE wet en hoe daarmee om te gaan, over pedagogische visie of het werken met een VVE programma.
- Aanbieden gezamenlijke scholing van medewerkers van verschillende voorschoolse instellingen (bijv. in het kader van Vversterk).

Faciliteren uitwisseling expertise op managementniveau

Daarnaast kan de gemeente ook afstemming en overleg stimuleren op managementniveau door minimaal jaarlijks een overleg in het leven te roepen met het management en de besturen van de voorschoolse voorzieningen in de gemeente. Thema's die aan de orde kunnen komen zijn:

- Vaststellen agendapunten voor de LEA (bijv. afstemming voor- en voorschoolse educatie, doorgaande lijn).
- Zorgen voor afstemming met andere beleidsontwikkelingen, zoals CJG en brede school.
- Inventariseren van de verschillende visies op de toekomst van de voorschoolse voorzieningen in de gemeente en verkennen van mogelijk verdergaande samenwerking tussen partijen.

De uitwisseling van expertise kan op diverse manieren spin-off krijgen. De gemeente kan hierop uiteraard aansturen. We denken dan aan:

- De kinderopvangleidsters krijgen hulp van peuterspeelzaalleidsters bij het uitvoeren van hun VVE-programma.
- Het management van de kinderopvangorganisatie ondersteunt de coördinator peuterspeelzaalwerk bij het verder professionaliseren van het peuterspeelzaalwerk.
- Organisaties helpen elkaar bij het formuleren of aanpassen van het pedagogisch plan.

Aandachtspunten voor de gemeente

Een lichte vorm van samenwerking loopt het risico te vrijblijvend te zijn voor de betrokken organisaties. Ook kan de samenwerking vooral op papier gestalte krijgen, zonder dat er een goede doorvertaling richting de werkvloer plaatsvindt. Vaak bestaan er aanzienlijke cultuurverschillen tussen beide organisaties, die daadwerkelijke samenwerking bemoeilijken. Om een beeld te vormen of de samenwerking van de grond komt, kan de gemeente in het bestuurlijk overleg vragen naar de verandering die zowel door het management als de leidsters ervaren wordt. Indien hierop geen duidelijk antwoord komt, is het mogelijk een ambtelijk werkbezoek af te leggen op locaties van de voorzieningen om zelf een beeld te krijgen van de uitwerking van de samenwerking.

Model 2: Verbinden en vasthechten

Bij dit model is de gemeentelijke regie gericht op het tot stand brengen van intensieve samenwerking tussen peuterspeelzaal en kinderopvang. Ze probeert te verbinden en te doen bekliven. Doel is om zover te komen dat de zelfstandig werkende partners samen een zorgvuldig afgestemd aanbod aanbieden. Zo ontstaat er afstemming op het gebied van pedagogisch beleid en wordt er bij het VVE aanbod gewerkt met een gezamenlijk VVE programma. Dit biedt tevens meer mogelijkheden voor gemengde groepen kinderdagverblijf/peuterspeelzaal. Meestal gaat het dan om een VVE aanbod in een groep van één organisatie die aangevuld wordt met doelgroepkinderen van een nabijgelegen of in pandige andere organisatie. Ook menging van doelgroep met niet- doelgroep peuters is aan te bevelen. Dit bestrijdt segregatie in de twee voorzieningen en houdt voorzieningen overeind die te weinig kinderen hebben. Scholing van personeel wordt gezamenlijk aangepakt en er wordt ook inhoudelijk samengewerkt bij bepaalde activiteiten.

Naast inhoudelijke samenwerking biedt dit model ook mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik; bijvoorbeeld een peutergroep maakt gebruik van ruimten van de kinderopvang of men gebruikt steeds vaker gezamenlijk een lokaal.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste kenmerken van dit model samengevat:

Model 2: intensieve samenwerking

Organisatie	Zelfstandig blijvende partners
Huisvesting	Aparte huisvesting Soms multifunctioneel ruimtegebruik
Werksoorten	Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang blijven gescheiden, soms worden de twee werksoorten gemengd
VVE	VVE aanbod daar waar doelgroepkinderen zijn Gezamenlijke keuze voor een VVE programma en bij te kleine aantal doelgroepkinderen formeren van gemengde groepen
Samenwerking	Uitwisseling kennis en expertise Gezamenlijke scholing personeel Afstemming pedagogische visie Zorgvuldig afgestemd gezamenlijk aanbod
Beoogde doelen	Voldoen aan wettelijke taken OKE Hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen Breder aanbod voor ouders/kinderen Behoud kleine groepen/voorzieningen met lage aantallen Bestrijding segregatie Betere benutting gebouwen
Gevraagde investering voor gemeenten	Stevige regierol vereist Check op financiële en juridische uitvoeringsconsequenties Blijvend aanspreekpunt vanuit gemeente tijdens uitvoering

Wanneer kiezen voor dit model

Hieronder noemen we tal van redenen waarom gemeenten kiezen voor dit model.

1. Dit model biedt prima mogelijkheden om de wettelijke taken ten aanzien van VVE uit te voeren, namelijk om een 100% aanbod voor doelgroepkinderen.
2. Dit model biedt mogelijkheden voor het behoud van de voorziening peuterspeelzaalwerk. Er is in veel gemeenten een aanzienlijke terugloop van het aantal peuters dat een peuterspeelzaal bezoekt, waardoor er zeker in kleinere kernen halfgevolle groepen ontstaan. Door deze groepen samen te voegen met peuters van dezelfde leeftijd van het kinderdagverblijf, is het mogelijk de voorziening en de expertise daarbinnen te behouden.
3. Dit model bestrijdt segregatie als de overwegend hoger opgeleide, autochtone niet - doelgroepkinderen van de kinderopvang worden gemengd met de overwegend lager opgeleide, allochtone niet doelgroepkinderen van peuterspeelzalen.
4. Als het aantal doelgroepkinderen in de kinderopvang of peuterspeelzaal te klein is om efficiënt een VVE programma uit te voeren.
5. Als intensieve samenwerking leidt tot multifunctioneel ruimtegebruik en daardoor kostenbesparend kan zijn voor de gemeente.
6. Als de politiek de toegankelijkheid van de voorzieningen of de functies (vooral: het peuterspeelzaalwerk) beter gewaarborgd acht wanneer deze door aparte organisaties worden aangeboden.
7. Als voorschoolse instellingen op termijn willen opgaan in een integraal kindcentrum en dit stadium als voorbereiding willen gebruiken.

Stand van zaken samenwerking, eind 2009

In tweederde van de gemeenten werken peuterspeelzaalorganisaties en kinderdagverblijven op beperkte schaal samen. De samenwerkingsafspraken die gemaakt zijn tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven gaan vooral over het gezamenlijk volgen van scholing en het gebruik maken van elkaar ruimtes. Het houden van gezamenlijke bijeenkomsten van leidsters en het uitwisselen van gegevens over peuters zijn voorbeelden van samenwerkingsafspraken die ook door veel gemeenten worden genoemd. Een kleiner deel van de gemeenten noemt andere samenwerkingsafspraken, bijvoorbeeld samenwerking tussen de partijen bij bepaalde activiteiten en deelname van kinderopvangpeuters aan VVE.

Regierol gemeente

Dit model vereist een stevige regierol van de gemeente. Organisaties moeten nauw samenwerken en dit vraagt zeker in eerste instantie om overredingskracht en in tweede instantie om sturing. De noodzaak tot en voordelen van samenwerking moeten helder worden uitgelegd. Het schetsen van een perspectief voor de langere termijn (visie) kan hierbij helpen.

Voor inhoudelijke afstemming en samenwerking is goed leiderschap onontbeerlijk. Het management van de betrokken partijen moet duidelijk beleid voeren, zodat pedagogisch medewerkers weten waar ze aan toe zijn en wat er van hen wordt verwacht. Het is voor de gemeente dus van belang om zicht te houden op de leiderschapskwaliteiten van het management van de instellingen en deze eventueel helpen te versterken. Om samenwerking niet alleen op managementniveau te laten plaatsvinden maar juist ook op de werkvloer, kan de gemeente inzetten op expertise-uitwisseling en scholing van personeel (zie voorbeelden bij model 1). Indien de samenwerking op hoofdlijnen afgesproken is, zal de praktische uitvoering vaak tal van problemen en vragen met zich meebrengen. De gemeente dient waar nodig aan te sturen en te zorgen voor oplossingen. In sommige gevallen moet de gemeente dus ook haar eigen beleidsuitvoering aanpassen.

Aandachtspunten voor de gemeente

Hieronder enkele aandachtspunten voor gemeenten. Mogelijke oplossingen en tips bij deze aandachtspunten staan genoemd in deel B bij stap 3.

- Veel gemeentelijke subsidieverordeningen staan subsidiering van commerciële organisaties niet toe. Alle kinderdagverblijven zijn sinds de invoering van de Wet Kinderopvang private en daarmee veelal commerciële instellingen. Dit model vraagt soms om subsidiëring aan kinderopvang voor bijvoorbeeld het uitvoeren van VVE programma's. Gemeenten moeten hiervoor een oplossing zoeken.
- Voor gemeenten bestaat het risico van het creëren van concurrentievervalsing. In het geval dat er meerdere kinderopvanginstellingen zijn die gemengde groepen met peuterspeelzaal kunnen opzetten, geldt dat gemeenten rekening moeten houden met vrije marktwerking binnen de kinderopvang. Immers samenwerking met een peuterspeelzaal geeft kinderdagverblijf A een andere marktpositie t.o.v. kinderdagverblijf B.
- Een voordeel van intensief samenwerken is dat multifunctioneel gebruik van ruimten eerder mogelijk is. Dat kan kostenbesparend zijn. Het is daarbij wel van belang om een aantal zaken in het oog te houden. Zo gelden er voor peuterwerk en kinderopvang andere eisen voor huisvesting en veiligheid, waarbij de eisen voor de kinderopvang het strengst en daarmee leidend zijn. Er kan dus niet zonder meer gebruik worden gemaakt van elkaars lokalen of zalen. Ook moet de gemeente bedacht zijn op de vaak lagere huurafspraken die met peuterspeelzaalwerk zijn afgesproken.
- Gemeenten moeten attent zijn op de vele praktische problemen bij de uitvoering van het mengen van groepen peuters van verschillende voorzieningen. Beide voorzieningen kennen hun eigen traditie en dus ook wellicht een verschillende pedagogische visie. Verder spelen ook praktische zaken, zoals:
 - o inroosterperikelen;
 - o verschillende CAO's en vakantieperiodes;
 - o kinderen komen vaste dagdelen versus kinderen komen verschillende dagdelen;
 - o teveel verschillende leidsters waar jonge kinderen mee geconfronteerd worden;
 - o onwil van ouders om hun kind in verschillende groepen te laten deelnemen.

Oss

In de notitie 'Krachten bundelen voor gelijke kansen' heeft het college van de gemeente Oss zijn visie op de harmonisatie neergelegd. Gelijke kansen voor alle kinderen in het basisonderwijs, los van afkomst of herkomst. Als het aan de gemeente Oss ligt, ontwikkelen de bestaande peuterspeelzalen en kinderdagverblijven zich de komende jaren tot kindercentra die daarvoor gaan zorgen. Om kinderen gelijke kansen in het basisonderwijs te bieden, wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van taal. Veel kinderen komen met een achterstand op school en raken dan vaak verder achterop. In de periode voor de basisschool kan daar veel aan gedaan worden. De peuterspeelzalen in Oss werken er al een tijd aan. Maar dat geldt alleen voor kinderen tussen twee en vier jaar. Bovendien gaan steeds meer kinderen naar een kinderdagverblijf. Er komen meer kinderen op een kinderdagverblijf dan op een peuterspeelzaal, maar de kinderdagverblijven zijn nog niet toegerust voor die taalontwikkeling. Daarom gaan gemeente en voorzieningen de sterke kanten van beide voorzieningen combineren en komen er kindercentra van nul tot vierjarige. In de voorbereiding hebben alle betrokkenen samengewerkt aan het ontwikkelen van deze visie. Er is de komende tijd nog heel veel te doen. Zowel op peuterspeelzalen als op kinderdagverblijven gaat er veel veranderen. En ook de hele financiering via belastingteruggave en gemeentelijke subsidie moet opnieuw worden geregeld. Ook in de uitvoering worden de krachten gebundeld om alle kinderen gelijke kansen te geven.

Model 3: Integraal Voorschools Kindcentrum

Bij dit model stuurt de gemeente aan op het vormen van één ongedeelde voorziening (kindcentrum) waarbij peuterspeelzaal en kinderopvang volledig geïntegreerd zijn. Dit model kan tot stand komen door te stimuleren of door het afdwingen door de gemeente van een fusie tussen de uitvoerder van het peuterspeelzaalwerk en één of meer kinderopvangaanbieders. De gemeente ondersteunt daarmee de totstandkoming van één organisatie die een flexibel aanbod biedt, afgestemd op behoeften van ouders en kinderen met als onderdelen:

- kinderopvang 0-4;
- peuterspeelzaal voor peuters 2-4 jaar;
- VVE programma's voor (doelgroep)kinderen van 2-4 jaar.

De gemeente Helmond heeft begin 2008 ingezet op dit model door de subsidiestromen voor het peuterwerk te verleggen naar de stedelijke kinderopvangaanbieder. Ook in andere gemeenten krijgt dit model vorm, zoals Hof van Twente.

Een andere inzet van de gemeente bij het nastreven van dit model is om alle kinderopvangaanbieders in de gemeente in staat te stellen om een combinatie van peuterwerk en kinderopvang aan te bieden. Dat kan door de subsidieregeling voor regulier peuterwerk te verbreden naar kinderopvangaanbieders die dagopvang en peuterwerk gecombineerd aanbieden. Voorbeelden van gemeenten die deze variant verkennen zijn onder andere te vinden in 's-Hertogenbosch en Oss.

Dit model biedt randvoorwaarden voor een geïntegreerde peutergroep die een deel van de ochtend voor alle peuters toegankelijk is, en waar omheen een opvangaanbod voor peuters is georganiseerd. VVE-aanbod is mogelijk voor zowel peuterspeelzaalkinderen en kinderen uit de kinderopvang, eventueel in gemengde groepen.

Onafhankelijk welk exact aanbod er wordt gekozen (peuterspeelzaal of kinderopvang, met of zonder VVE-programma) krijgen ouders te maken met één pedagogisch beleid en één VVE-programma. In een kindcentrum is het personeel flexibel inzetbaar voor de verschillende soorten aanbod.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste kenmerken van dit model samengevat:

Integraal voorschools kindcentrum

Organisatie	Samengaan werkvormen in één organisatie Integraal management
Huisvesting	Personeel flexibel inzetbaar Gezamenlijke huisvesting
Werksoorten	Gevarieerd aanbod van peuterwerk, kinderopvang en VVE Combinatie van aanbod mogelijk
VVE	Flexibel VVE aanbod binnen kinderopvang of peuterspeelzaal Eén VVE programma
Samenwerking	Integrale samenwerking, twee organisaties worden één organisatie
Beoogde doelen	Voldoen aan wettelijke taken OKE Hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen Totaal aanbod voor ouders/kinderen in 1 locatie Blijvend aanbod voor ouders bij voorzieningen die voorheen weinig kinderen hadden Bestrijding segregatie
Gevraagde investering voor gemeenten	Betere benutting gebouwen Stevige regierol vereist

Aanzienlijke financiële en juridische uitvoeringsconsequenties
Blijvende aanspreekpunt vanuit gemeente tijdens uitvoering

Wanneer kiezen voor dit model

- De gemeente wil alle jonge kinderen binnen één organisatie vanuit één aanpak kunnen bedienen. Hiermee is een hoge kwaliteit gewaarborgd en zijn alle voorzieningen voor ouders binnen één organisatie en veelal dus ook locatie te vinden.
- Als een kindcentrum het meest effectief is voor de gemeente om een 100% VVE aanbod te realiseren.
- Als door een integraal kindcentrum het peuterwerk (als voorziening, niet als organisatie) behouden kan blijven in de gemeente.
- Als het gewenst is om het versnipperde aanbod om te vormen tot één helder aanbod in de gemeente/wijk.
- Als een kindcentrum leidt tot multifunctioneel en gezamenlijk ruimtegebruik en daarmee tot een betere inzet van personeel ook tot kostenbesparing leidt.
- Als de gemeente geen segregatie wil in de voorschoolse voorzieningen.

Boxmeer

Dit project heeft een bijzonder karakter. Het betreft geen samenwerking tussen een peuterspeelzaal en een kinderopvangcentrum, maar tussen een gastouderbureau en een peuterspeelzaal, omgevormd tot 'peutercentrum'. De essentie van het project is een aanbod op maat voor ouders met kinderen van verschillende leeftijden, waarvoor ze opvang en/of educatie wensen. In de kern Beugen (gemeente Boxmeer) is er geen kinderdagverblijf. Maar er zijn wél peuterspeelzalen, vaak bij basisscholen. Het aantal peuters dat daar naartoe gaat loopt terug. Door als peuterspeelzalen samen te werken met gastouders, kunnen alle peuters worden ontvangen voor zowel spelen als opvang. Om een flexibel aanbod mogelijk te maken is de Stichting Peuterspeelzalen omgelabeld naar een 'peutercentrum' en opgenomen in het gemeentelijke register kinderopvang. Een peutercentrum is een kinderopvangcentrum voor kinderen van 2-4 jaar, vijf ochtenden per week inclusief VVE. Deze dagdelen kunnen naar wens van de ouders worden aangevuld met opvang en/of gastouderopvang. De omvorming van de peuterspeelzaal naar een 'peutercentrum' maakt de combinatie met gastouderopvang eenvoudiger, omdat beide instellingen nu onder de Wet Kinderopvang vallen.

De consequenties van omvorming tot een peutercentrum zijn:

- Door de omvorming wordt het 'peutercentrum' een private onderneming en dient zich als zodanig te profileren; de naam 'peuterspeelzaal' wordt niet meer gehanteerd.
- Het personeel op de groepen wordt aangesteld als pedagogisch medewerkers kinderopvang en valt onder de CAO Kinderopvang.
- Als het peutercentrum zowel kinderopvang als gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk aanbiedt, dient er een financieel administratieve splitsing en verantwoording te worden gemaakt tussen de uren kinderopvang en de uren gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk.

Regierol gemeente

In feite geldt hiervoor hetzelfde als model 2: een stevige gemeentelijke regierol is vereist. Dit model is alleen mogelijk als er al een traditie is van vrij intensieve samenwerking, als de partners zich kunnen vinden in een gezamenlijke toekomstvisie, en als iedereen voor zichzelf en voor het grote geheel de meerwaarde ziet van dit model. Omdat dit model nieuw is, kunnen er veel problemen en knelpunten zijn bij de realisering. Bestaande regelingen en conventies zijn vaak immers nog niet afgestemd op een dergelijke integrale voorziening. Opmerkelijk is dat steeds meer gemeenten en instellingen dit toch een zeer aantrekkelijk model voor de toekomst vinden en er aan zijn begonnen te werken. In de regierol van de gemeente moet hier veel aandacht zijn voor het zoeken van flexibele oplossingen en voor een goede communicatie met de betrokken instellingen, de ouders en zeker ook met de lokale politiek.

Aandachtspunten voor de gemeente

Dit model is onder meer erg complex door de combinatie van verschillende geldstromen en subsidiering van de werkvormen binnen het integraal kindcentrum en de juridische consequenties. Mogelijke oplossingen en tips staan in stap 3 van deel B.

- Het gaat veelal om de subsidie voor het reguliere peuterspeelzaalwerk, VVE middelen voor zowel peuterspeelzaalwerk als kinderopvang en ouderbijdragen van werkende ouders, peuterspeelzaalouders en doelgroepouders. Het is lastig voor de organisatie om deze geldstromen inzichtelijk te krijgen en goed toe te delen aan de verschillende functies.
- Kinderopvang betaalt voor huisvesting een commercieel huurtarief, peuterspeelzaal een maatschappelijk (gesubsidieerd) tarief. Gemeenten moeten dus keuzes maken welke tarieven gelden voor geïntegreerde voorzieningen.
- De regelgeving voor huisvesting peuterspeelzalen en kinderopvang kan verschillend zijn. Bij integratie van voorzieningen zijn de kinderopvangseisen leidend. Dit vraagt mogelijk om een forse investering van de gemeente.
- Juridische vragen over de organisatievorm moeten worden beantwoord. Wordt men een gesubsidieerde stichting of een commerciële onderneming? Wat zijn hierbij voor- en nadelen?
- Vervolgens komt er tal van vragen als werkgever van werknemers naar voren. Onder welke CAO vallen de leidsters? Kan dit geharmoniseerd worden? Er blijken grote verschillen in CAO te zijn, dus dit is niet eenvoudig. Een mogelijke oplossing, namelijk het inzetten van combinatiefuncties, is vanwege verschillende Cao's ook nog niet mogelijk.

In Deel B, stap 3 is veelal uitgebreid ingegaan op deze kwesties en zijn waar bekend al oplossingen aangereikt.

Een plusvariant

Bij dit model is een plusvariant mogelijk waarbij het integraal kindcentrum zich uitstrekt van 0-13 jaar, en dus ook de basisschool omvat. Dit model gaat uiteraard aanzienlijk verder dan het perspectief van de OKE wet, maar het is duidelijk dat het in de komende jaren in de discussies over de meest wenselijke infrastructuur voor opvang en onderwijs voor jonge kinderen een prominente rol zal spelen. Een nadere uitwerking van de plusvariant is beschreven in het rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs, die ook de financiële gevolgen van haar voorstel door het Centraal Planbureau heeft laten uitrekenen.

Den Bosch

Directies van kinderopvang, het bestuur van de Stichting Peuterspeelzalen 's-Hertogenbosch en de Stichting Schoolbesturen Primair Onderwijs 's-Hertogenbosch tekenden op 22 februari 2010 een intentieverklaring om kindcentra 0-13 in 's-Hertogenbosch te realiseren. Een Kindcentrum 0-13 is een combinatie van een geïntegreerde voorschoolse voorziening, buitenschoolse opvang en het primair onderwijs. In de voorschoolse voorziening wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Het huidige peuterspeelzaalwerk wordt volledig geïntegreerd met de kinderopvang en wordt aangeboden in de vorm van peuterarrangementen.

Er ontstaat een sterke combinatie. Kinderen van 0 tot 13 jaar kunnen zich hierdoor beter ontwikkelen en ontplooiën dan wanneer partijen elk afzonderlijk werken. In een Kindcentrum 0-13 worden peuterarrangementen, kinderopvang 0-4 jaar, primair onderwijs, tussen schoolse opvang en buitenschoolse opvang aangeboden. Zo ontstaat er een doorlopende lijn van ontwikkelingsgerichte activiteiten en vrijetijdsbesteding voor kinderen van 0 tot 13 jaar. Een Kindcentrum 0-13 is toegankelijk voor alle kinderen en in elke wijk aanwezig. Ouders – en kinderen – kunnen binnen het kindcentrum een keuze maken uit verschillende vormen van opvang en educatie.

Bijlage 1. Voorbeeldenquête ouders peuterspeelzaal

1. Wat is uw postcode?
2. Welke leeftijd heeft uw kind? (invullen in maanden)
3. Hoeveel dagdelen maakt u gebruik van de peuterspeelzaal
4. Van welke peuterspeelzaal maakt u gebruik?
5. Werkt u in loondienstverband of heeft u een eigen bedrijf? Ja Nee
6. Werkt uw partner in loondienstverband of heeft een eigen bedrijf? Ja Nee
7. Bent u alleenstaande ouder? Ja Nee
8. Bent u student? Ja Nee
9. Maakt u buiten de peuterspeelzaal nog gebruik van een andere vorm van opvang?
(aankruisen wat van toepassing is) Ja Nee
10. Indien u bij de vorige vraag "ja" ingevuld heeft, van welke van de volgende vormen van opvang maakt u ook nog gebruik? (aankruisen wat van toepassing is, meerdere antwoorden zijn mogelijk)
- kinderdagverblijf
 - opvang door oma/opa
 - opvang door vrienden
 - opvang door bureu
 - opvang door gastouder
 - andere opvang

Wij danken u voor uw medewerking aan deze enquête.
U kunt het formulier inleveren bij uw peuterspeelzaal.

Bijlage 2. Tabel Kinderopvangtoeslag 2010

(Gezamenlijk)		Tegemoetkoming als %		(Gezamenlijk)		Tegemoetkoming als %	
toetsingsinkomen		van kosten kinderopvang ⁴		toetsingsinkomen		van kosten kinderopvang	
Van	Tot	eerste ⁵ kind	tweede en volgende kind	Van	Tot	eerste kind	tweede en volgende kind
lager							
dan	€ 17.833	95,5%	96,5%	€ 77.443	€ 80.111	59,1%	92,7%
€ 17.833	€ 19.019	95,0%	96,5%	€ 80.112	€ 82.782	57,3%	92,5%
€ 19.020	€ 20.206	94,3%	96,5%	€ 82.783	€ 85.451	55,4%	92,3%
€ 20.207	€ 21.393	93,8%	96,4%	€ 85.452	€ 88.120	53,6%	92,1%
€ 21.394	€ 22.580	93,3%	96,4%	€ 88.121	€ 90.789	51,6%	91,9%
€ 22.581	€ 23.766	92,8%	96,4%	€ 90.790	€ 93.458	49,7%	91,8%
€ 23.767	€ 24.953	92,1%	96,4%	€ 93.459	€ 96.128	47,9%	91,6%
€ 24.954	€ 26.139	91,6%	96,4%	€ 96.129	€ 98.797	45,9%	91,4%
€ 26.140	€ 27.416	91,0%	96,3%	€ 98.798	€ 101.466	44,1%	91,2%
				€			
€ 27.417	€ 28.692	90,5%	96,2%	101.467	€ 104.135	42,2%	91,0%
				€			
€ 28.693	€ 29.970	89,8%	96,1%	104.136	€ 106.804	40,4%	90,8%
				€			
€ 29.971	€ 31.246	89,3%	96,0%	106.805	€ 109.473	38,5%	90,7%
				€			
€ 31.247	€ 32.523	88,6%	96,0%	109.474	€ 112.143	36,5%	90,4%
				€			
€ 32.524	€ 33.800	88,0%	95,9%	112.144	€ 114.812	34,7%	90,2%
				€			
€ 33.801	€ 35.076	87,5%	95,8%	114.813	€ 117.481	33,3%	89,9%
				€			
€ 35.077	€ 36.353	86,8%	95,7%	117.482	€ 120.150	33,3%	89,7%
				€			
€ 36.354	€ 37.629	86,3%	95,6%	120.151	€ 122.819	33,3%	89,4%
				€			
€ 37.630	€ 38.907	85,7%	95,5%	122.820	€ 125.489	33,3%	89,1%
				€			
€ 38.908	€ 40.183	85,0%	95,4%	125.490	€ 128.158	33,3%	88,9%
				€			
€ 40.184	€ 41.460	84,5%	95,3%	128.159	€ 130.827	33,3%	88,6%
				€			
€ 41.461	€ 42.737	83,9%	95,3%	130.828	€ 133.496	33,3%	88,4%
				€			
€ 42.738	€ 44.013	83,4%	95,2%	133.497	€ 136.165	33,3%	88,1%
				€			
€ 44.014	€ 45.407	82,6%	95,1%	136.166	€ 138.834	33,3%	87,9%

⁴ Uitsluitend opvangkosten tot een maximum van € 6,25 per uur komen voor de kinderopvang toeslag in aanmerking.

⁵ Eerste kind is het kind met de meeste opvanguren.

€ 45.408	€ 48.077	81,4%	94,9%	€	138.835	€ 141.504	33,3%	87,6%
€ 48.078	€ 50.746	79,9%	94,7%	€	141.505	€ 144.173	33,3%	87,3%
€ 50.747	€ 53.416	77,9%	94,5%	€	144.174	€ 146.842	33,3%	87,1%
€ 53.417	€ 56.085	76,1%	94,3%	€	146.843	€ 149.511	33,3%	86,8%
€ 56.086	€ 58.754	74,2%	94,2%	€	149.512	€ 152.180	33,3%	86,6%
€ 58.755	€ 61.424	72,3%	94,0%	€	152.181	€ 154.849	33,3%	86,3%
€ 61.425	€ 64.094	70,5%	93,8%	€	154.850	€ 157.519	33,3%	86,0%
€ 64.095	€ 66.763	68,5%	93,6%	€	157.520	€ 160.188	33,3%	85,8%
€ 66.764	€ 69.433	66,7%	93,4%	€	160.189	€ 162.857	33,3%	85,5%
€ 69.434	€ 72.103	64,8%	93,2%	€	162.858	€ 165.526	33,3%	85,3%
€ 72.104	€ 74.773	63,0%	93,0%	€	165.527	en hoger	33,3%	85,0%
€ 74.774	€ 77.442	61,0%	92,9%					

Bijlage 3. Tabel inkomensafhankelijke ouderbijdrage 2010

Onderstaande ouderbijdragentabel is gebaseerd op de tabel voor de toeslag kinderopvang. Bij harmonisatie van ouderbijdragen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang kan deze tabel gebruikt worden als referentiekader. Uitgangspunt voor deze eigen bijdragetabel is een gemiddeld uurtarief van € 6,25. Als het gemiddeld uurtarief hoger ligt betalen ouders alles daarboven zelf aan extra eigen bijdrage. Het toetsingsinkomen is het verzamelinkomen over het jaar 2010.

(Gezamenlijk) toetsingsinkomen		Ouderbijdrage per uur bij tarief van € 6,25 per uur		(Gezamenlijk) toetsingsinkomen		Ouderbijdrage per uur bij tarief van € 6,25 per uur	
Van	Tot	eerste kind ⁶	tweede en volgende kind	Van	Tot	eerste kind	tweede en volgende kind
lager dan	€ 17.833	€ 0,28	€ 0,22	€ 77.443	€ 80.111	€ 2,56	€ 0,46
€ 17.833	€ 19.019	€ 0,31	€ 0,22	€ 80.112	€ 82.782	€ 2,67	€ 0,47
€ 19.020	€ 20.206	€ 0,36	€ 0,22	€ 82.783	€ 85.451	€ 2,79	€ 0,48
€ 20.207	€ 21.393	€ 0,39	€ 0,23	€ 85.452	€ 88.120	€ 2,90	€ 0,49
€ 21.394	€ 22.580	€ 0,42	€ 0,23	€ 88.121	€ 90.789	€ 3,03	€ 0,51
€ 22.581	€ 23.766	€ 0,45	€ 0,23	€ 90.790	€ 93.458	€ 3,14	€ 0,51
€ 23.767	€ 24.953	€ 0,49	€ 0,23	€ 93.459	€ 96.128	€ 3,26	€ 0,53
€ 24.954	€ 26.139	€ 0,53	€ 0,23	€ 96.129	€ 98.797	€ 3,38	€ 0,54
€ 26.140	€ 27.416	€ 0,56	€ 0,23	€ 98.798	€ 101.466	€ 3,49	€ 0,55
€ 27.417	€ 28.692	€ 0,59	€ 0,24	€ 101.467	€ 104.135	€ 3,61	€ 0,56
€ 28.693	€ 29.970	€ 0,64	€ 0,24	€ 104.136	€ 106.804	€ 3,73	€ 0,58
€ 29.971	€ 31.246	€ 0,67	€ 0,25	€ 106.805	€ 109.473	€ 3,84	€ 0,58
€ 31.247	€ 32.523	€ 0,71	€ 0,25	€ 109.474	€ 112.143	€ 3,97	€ 0,60
€ 32.524	€ 33.800	€ 0,75	€ 0,26	€ 112.144	€ 114.812	€ 4,08	€ 0,61
€ 33.801	€ 35.076	€ 0,78	€ 0,26	€ 114.813	€ 117.481	€ 4,17	€ 0,63
€ 35.077	€ 36.353	€ 0,83	€ 0,27	€ 117.482	€ 120.150	€ 4,17	€ 0,64
€ 36.354	€ 37.629	€ 0,86	€ 0,28	€ 120.151	€ 122.819	€ 4,17	€ 0,66
€ 37.630	€ 38.907	€ 0,89	€ 0,28	€ 122.820	€ 125.489	€ 4,17	€ 0,68
€ 38.908	€ 40.183	€ 0,94	€ 0,29	€ 125.490	€ 128.158	€ 4,17	€ 0,69
€ 40.184	€ 41.460	€ 0,97	€ 0,29	€ 128.159	€ 130.827	€ 4,17	€ 0,71
€ 41.461	€ 42.737	€ 1,01	€ 0,29	€ 130.828	€ 133.496	€ 4,17	€ 0,73
€ 42.738	€ 44.013	€ 1,04	€ 0,30	€ 133.497	€ 136.165	€ 4,17	€ 0,74
€ 44.014	€ 45.407	€ 1,09	€ 0,31	€ 136.166	€ 138.834	€ 4,17	€ 0,76
€ 45.408	€ 48.077	€ 1,16	€ 0,32	€ 138.835	€ 141.504	€ 4,17	€ 0,78
€ 48.078	€ 50.746	€ 1,26	€ 0,33	€ 141.505	€ 144.173	€ 4,17	€ 0,79
€ 50.747	€ 53.416	€ 1,38	€ 0,34	€ 144.174	€ 146.842	€ 4,17	€ 0,81
€ 53.417	€ 56.085	€ 1,49	€ 0,36	€ 146.843	€ 149.511	€ 4,17	€ 0,83
€ 56.086	€ 58.754	€ 1,61	€ 0,36	€ 149.512	€ 152.180	€ 4,17	€ 0,84
€ 58.755	€ 61.424	€ 1,73	€ 0,38	€ 152.181	€ 154.849	€ 4,17	€ 0,86
€ 61.425	€ 64.094	€ 1,84	€ 0,39	€ 154.850	€ 157.519	€ 4,17	€ 0,88
€ 64.095	€ 66.763	€ 1,97	€ 0,40	€ 157.520	€ 160.188	€ 4,17	€ 0,89
€ 66.764	€ 69.433	€ 2,08	€ 0,41	€ 160.189	€ 162.857	€ 4,17	€ 0,91
€ 69.434	€ 72.103	€ 2,20	€ 0,43	€ 162.858	€ 165.526	€ 4,17	€ 0,92
€ 72.104	€ 74.773	€ 2,31	€ 0,44	€ 165.527	en hoger	€ 4,17	€ 0,94
€ 74.774	€ 77.442	€ 2,44	€ 0,44				

⁶ Eerste kind is het kind met de meeste opvanguren.

Bijlage 4. Referentie tariefopbouw peuterspeelzaalwerk

Onderstaande tariefopbouw voor het peuterspeelzaalwerk is gebaseerd op de expertmodellen die door de brancheorganisatie voor het peuterwerk zijn gepubliceerd (Kengetallen bedrijfsvoering 2008 en expertmodellen bedrijfsvoering 2010 voor het peuterspeelzaalwerk, MOgroep, september 2009)

	Regulier aanbod (2 dagdelen/week)	V.V.E. aanbod (4 dagdelen/week)
Kosten professioneel pedagogisch personeel / plaats	€917	€2.166
Kosten huisvesting / plaats	€179	€358
Kosten overhead / plaats	€342	€684
Kosten activiteiten / plaats	€39	€78
Totale kosten / plaats	€1.477	€3.286
Opslag resultaat / risico	€28	€64
(A) Totaal te dekken kosten	€1.505	€3.350
Aantal dagdelen per week	2	4
Aantal uren per dagdeel	2,8	2,8
Aantal uren per week	5,6	11,2
Aantal weken per jaar	40	40
(B) Aantal uren per jaar	224	448
(A/ B) Uurtarief / plaats	€6,72	€7,48

Het gaat hier om modellen gebaseerd op gemiddelden en het spreekt voor zich dat er altijd omstandigheden kunnen zijn die het voor aanbieders onmogelijk kunnen maken om binnen deze tarieven een aanbod te leveren.

Bijlage 5. Nuttige websites en rapporten

Nuttige websites

www.vng.nl Doorklikken naar Beleidsvelden, Jeugd onderwijs & Sport, Jeugd en dan Harmonisatie voorschoolse voorzieningen.

www.wetoke.nl Speciale website rond WET OKE.

www.delokaleeducatieveagenda.nl Doorklikken naar Thema's en dan VVE.

www.fcbwjk.nl Doorklikken naar Loket Peuterspeelzalen. Website van organisatie die scholing van leidsters gaat regelen.

www.focusvroegschool.nl

www.vversterk.nl

www.minbzk.nl Doorklikken naar septembercirculaire 2009 via

www.minbzk.nl/@121763/septembercirculaire_0

www.pianoo.nl/Wet_en_regelgeving/Wetten/Aanbestedingswet Bevat nieuwe Aanbestedingsregels.

www.waARBorgfondskinderopvang.nl

www.oberon.eu. Doorklikken naar Projecten en dan naar VVE.

www.sardes.nl. Doorklikken naar VVE.

www.nji.nl

www.buitenhek.nl

www.rijksoverheid.nl. Doorklikken naar Onderwerpen, Kinderopvang, Verdere verbetering kinderopvang en dan Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.

<http://www.lpp-nederland.nl/> Landelijk Platform Peuterspeelzalen

<http://www.mogroep.nl/> MO groep, Maatschappelijk Ondernemersgroep Kinderopvang en Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening

<http://www.boink.info/> Belangenvereniging Ouders in de kinderopvang en peuterspeelzalen

Nuttige rapporten/verslagen

- Monitorrapport Harmonisatie voorschoolse voorzieningen, nulmeting 2009, Oberon, februari 2010.
- Kinderopvang/Onderwijs Dutch Design, Taskforce Kinderopvang/Onderwijs, maart 2010.
- Een integraal kindcentrum, Klankbordgroep Integraal Kindcentrum, Sardes.
- Omgevingsanalyse ter beoordeling van het taalaanbod in het Nederlands. RIVM, 2009.
- Voorschoolse educatie: doelgroepbepaling en toeleiding, Oberon en Sardes, 2009.
- Allemaal naar de peuterspeelzaal, een planmatige aanpak van werving en toeleiding naar naar voor- en vroegschoolse educatie. Sardes, 2006.
- De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid, Hupe en Klijn, 1998.
- Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun, via www.europadecentraal.nl
- Handout workshop Mieke Haafkens: Juridische aspecten bij Harmonisatie. Te downloaden via: www.wetoke.nl
- www.0tot4.hier.nl