

380 mini-peuterstelsels in Nederland



(on)gunstig voor
doelgroeppeuters?



IJsbrand Jepma

Sardes, 11 oktober 2018

380 mini-peuterstelsels in Nederland

(on)gunstig voor doelgroeppeuters?

Inleiding

Never a dull moment met de peuters. Kort achter elkaar hebben gemeenten en gesubsidieerde organisaties van peutervoorzieningen veel te verstouwen gekregen: de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, de extra peutermiddelen van Asscher en de wijzigingen in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Onder invloed van deze ontwikkelingen viel er veel te kiezen. Door die keuzevrijheid zijn er heel verschillende lokale peuterstelsels ontstaan, met alle gevolgen van dien. Het maakt tegenwoordig echt wat uit in welke gemeente ouders van peuters wonen, want ze kunnen een heel divers peuteraanbod aantreffen en daar ook heel verschillende kosten aan hebben. Raken doelgroeppeuters zo in de knel?

“Er is geen nationaal peuterstelsel, maar er zijn 380 mini-peuterstelsels in Nederland.”

Combinatie van landelijke ontwikkelingen

Gemeenten en hun partners in gesubsidieerde peutervoorzieningen zijn de afgelopen tijd geconfronteerd met diverse landelijke ontwikkelingen, met grote gevolgen voor het lokale peuterstelsel.

De eerste ontwikkeling betreft de *harmonisatiewet*. Per 1 januari 2018 is de Wet harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk van kracht. Het idee hierachter is kwaliteit, toezicht en financiering in kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (vanaf hier: peuteropvang) gelijk te trekken. Daarmee is het peuterspeelzaalwerk uit het Sociaal Domein van de gemeente onttrokken en onderdeel geworden van de (Europese) vrije markt. Er is een heel ander speelveld ontstaan met in potentie veel nieuwe (commerciële) aanbieders die met subsidie van de gemeente een peuteraanbod kunnen verzorgen.

Onderdeel van de harmonisatie is dat ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag (KOT), omdat ze beiden werken, dat nu ook kunnen aanvragen voor de peuteropvang (voorheen: peuterspeelzaalwerk). Voorheen kon dat alleen voor de kinderopvang. De verandering van de financieringsstructuur van het peuterspeelzaalwerk heeft veel voeten in de aarde gehad. Hoe je het ook wendt of keert, het aanvragen van KOT door ouders is een administratieve last en in uitvoering tamelijk complex. Vooral voor (kwetsbare) ouders van doelgroeppeuters die de Nederlandse taal niet machtig zijn of onvoldoende in staat zijn om het systeem van de Belastingdienst te begrijpen. Maandelijks hoge kosten betalen en dan een bedrag terugkrijgen? Terugbetalen als je inkomen later toch hoger blijkt te zijn? Het betalen van een vaste maandelijkse ouderbijdrage in het peuterspeelzaalwerk, zoals in de tijd van vóór de harmonisatie, was voor deze ouders een stuk eenvoudiger en prettiger. Als ouder wist je waar je aan toe was. Dit is één van de redenen waarom organisaties van peuteropvang in vooral de achterstandswijken in grote steden observeren dat een deel van de ouders met doelgroeppeuters wegblijft en/of minder uren afneemt: te veel gedoe en financiële onzekerheid.

Een tweede ontwikkeling houdt verband met de toekenning van *extra peutermiddelen van Asscher*. Ouders van reguliere peuters (dus niet-doelgroeppeuters) die niet-KOT-gerechtigd zijn (zogenoeten éénwerkenden en niet-werkenden) vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om peuteropvang te regelen voor deze peuters. Dit aanbod is veelal gesteld op vijf uur per week, gedurende 40 weken per jaar (200 uur op jaarbasis).

In de septembercirculaire van het gemeentefonds is bepaald dat de toegezegde € 60 miljoen, die gemeenten voor peuteropvang voor deze groep peuters konden besteden tussen 2016 en 2021 (€ 10 miljoen per jaar erbij), de zogenaamde Asscher-middelen, er niet komt. Uit nieuwe berekeningen blijken er veel minder reguliere peuters van niet-KOT-gerechtigde ouders die nog niet deelnemen aan een voorschoolse voorziening (zogenoeten 'non-bereik') te zijn dan aanvankelijk gedacht. Daarom is besloten dat het bedrag niet verder toeneemt dan het niveau van 2018, € 30 miljoen per jaar. Veel gemeenten hadden gerekend op de eerder toegezegde middelen, maar zien dit nu als sneeuw voor de zon verdwijnen. Ze hadden de extra peutermiddelen graag willen inzetten voor een verruiming van het peuteraanbod.

De derde en meest ingrijpende ontwikkeling betreft de *nieuwe bekostigingssystematiek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleidbudget*. Uit het GOAB-budget wordt de voorschoolse educatie (VE) voor doelgroepeuters gefinancierd. Er zijn gemeenten die er uiteindelijk (gefaseerd tussen 2019 en 2022, in 4 jaar tijd) wel 1.000 procent op vooruit gaan, maar er zijn ook gemeenten die meer dan de helft van hun GOAB-budget moeten afstaan. De gemeenten die er op vooruitgaan, krijgen versneld de extra GOAB-middelen beschikbaar. De gemeenten die er op achteruit gaan, verliezen stap voor stap een stukje van het GOAB-budget.

Dit veroorzaakt een ware aardverschuiving in peuterland: in gemeenten waar het GOAB-budget door het plafond schiet, gaan stemmen op om een ('gratis') basisvoorziening van 16 uur per week voor alle peuters neer te zetten. In gemeenten waar het budget achteruit holt, stelt men de vraag: wat kunnen en willen we nog financieren, en voor wie? Moeten we de reguliere peuters van KOT-ouders de toegang tot de gesubsidieerde peutervoorziening ontzeggen? Zij kunnen immers ook naar de reguliere kinderopvang? Maar wat betekent dat dan voor onze insteek om gemengde peutergroepen, bestaande uit reguliere peuters en doelgroepeuters, te faciliteren in onze strijd tegen segregatie?

De vierde ontwikkeling die met de vorige ontwikkeling samenhangt, is de *uitbreiding van het aantal uren VE voor doelgroepeuters*. Vanaf 2020 is het de bedoeling dat doelgroepeuters geen 10 maar 16 uur per week VE krijgen. Hiervoor is € 170 miljoen per jaar extra gereserveerd, waarvan € 150 miljoen voor een ruimer aanbod en € 20 miljoen voor een verbetering van de kwaliteit.

Er moeten heel wat keuzes gemaakt worden om die 16 uur VE mogelijk te maken (tussen 2,5 en 4 jaar is dit 960 uur in de voorschoolse periode). Laten we doelgroepeuters vervroegd beginnen, bijvoorbeeld op 2-jarige leeftijd, zodat we de 960 uren over een langere periode kunnen uitsmeren? Maken we drie lange dagdelen van 5,5 uur per week, of toch liever vier dagdelen van vier uur? Gaan we een VE-aanbod voor 40 weken of 46 weken per jaar arrangeren, zodat er geen grote 'zomerdip' in de Nederlandse taalontwikkeling optreedt? Welk scenario garandeert een hoog doelgroepbereik en is bedrijfseconomisch gezien voor de gesubsidieerde peutervoorzieningen haalbaar?

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Bovengenoemde ontwikkelingen zorgen ervoor dat gemeenten een complex vraagstuk op te lossen hebben. Om grip te krijgen op het lokale peuterstelsel zijn de verschillende 'typen peuters' een handig vertrekpunt. In de gesubsidieerde peuteropvang worden vier typen peuters onderscheiden, onderverdeeld naar 1) arbeidspositie van ouders (al dan niet ouders die allebei werken en dus recht hebben op KOT) en 2) doelgroepstatus (reguliere peuters versus doelgroepeuters; voor de laatste groep stelt de gemeente een definitie en criteria op).

De gemeente heeft in principe geen verantwoordelijkheid voor reguliere peuters van ouders die recht hebben op KOT. Voor de andere drie typen peuters en bijbehorende ouders draagt de gemeente wel een verantwoordelijkheid, opgelegd van overheidswege. De gemeente ontvangt hiervoor ook rijksmiddelen. In de meeste gemeenten bestaat een standaardaanbod voor een reguliere peuter momenteel uit twee dagdelen / vijf uren per week. Een doelgroepeuter krijgt doorgaans vier dagdelen / 10 uren per week. Voor de vier typen peuters en bijbehorende ouders gelden diverse financiële regelingen, te verdelen in KOT via de Belastingdienst en een inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage die via de gemeente loopt. De financiële dekking komt vanuit diverse geldstromen.

Tabel 1. Overzicht van organisatiewijze lokaal peuterstelsel

Type	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Standaard peuteraanbod	Financiële regeling ouders	Financiële dekking
Reguliere peuters van ouders met KOT (tweewerkende ouders)	Nee	2 dagdelen / 5 uren per week (200 uur per jaar)	KOT (inkomensafhankelijk)	KOT + Gemeentefonds
Doelgroepeuters van ouders met KOT (tweewerkende ouders)	Ja	4 dagdelen / 10 uren per week (400 uur per jaar)	KOT voor eerste 2 dagdelen / 5 uren per week (200 uur per jaar) (inkomensafhankelijk) (3 ^e en 4 ^e dagdeel 'gratis')	KOT + GOAB
Reguliere peuters van ouders zonder KOT (niet-werkende / éénwerkende ouders)	Ja	2 dagdelen / 5 uren per week (200 uur per jaar)	Inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage	Gemeentefonds + Asscher-middelen
Doelgroepeuters van ouders zonder KOT (niet-werkende / éénwerkende ouders)	Ja	4 dagdelen / 10 uren per week (400 uur per jaar)	Inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage voor eerste 2 dagdelen / 5 uren per week (200 uur per jaar) (3 ^e en 4 ^e dagdeel 'gratis')	GOAB + Asscher-middelen

Harmonisatieperspectieven

Hoewel de harmonisatiewet op 1 januari 2018 is ingegaan, hebben veel gemeenten al eerder het initiatief genomen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang te harmoniseren. De harmonisatie is daarmee geen momentopname, maar de uitkomst van een langer lopend, meerjarig implementatieproces. Gemeenten stonden bij de harmonisatie voor de keuze om het gesubsidieerde peuteraanbod weg te zetten via een openbare aanbesteding, dan wel

via een subsidieverstrekking. Gemeenten zijn hier verschillend mee omgegaan. Bij de harmonisatie hebben gemeenten, vaak in overleg met het lokale werkveld, keuzen gemaakt die ruwweg binnen vier scenario's vallen.

Tabel 2. Scenario's binnen de harmonisatie

Scenario	Beknopte omschrijving
Scenario 1a	Zowel reguliere peuteropvang als peuteropvang met VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties (het oude peuterspeelzaalwerk) ('gesloten peuterstelsel')
Scenario 1b	Reguliere peuteropvang ook mogelijk in kinderopvang, peuteropvang met VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties ('half open peuterstelsel')
Scenario 1c	Zowel reguliere peuteropvang als peuteropvang met VE mogelijk in huidige VE-locaties én kinderopvang ('volledig open peuterstelsel')
Scenario 2	Opheffen / overnemen peuterspeelzaalwerk, alleen nog kinderopvang
Scenario 3	Invoeren van nulgroepen, 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen (praktisch, organisatorisch en bestuurlijk)
Scenario 4	Invoeren van IKC's (0 of 2,5 t/m 12 jaar) (diverse bestuurlijk-organisatorische varianten)

Bij scenario 1a bestaat in gemeenten veelal een gescheiden gesubsidieerd regulier peuteraanbod en peuteraanbod met VE (aangeboden door de gemeente gesubsidieerde voormalige peuterspeelzaalorganisaties) enerzijds en aparte kinderdagopvang door commerciële kinderopvangorganisaties anderzijds.

We noemen dit een 'gesloten peuterstelsel': er zijn geen nieuwe aanbieders van een gesubsidieerd peuteraanbod bijgekomen. Hier zijn vaak enkel de subsidievoorwaarden veranderd en is men nagenoeg op de oude voet doorgegaan. Het betreft hier bijvoorbeeld gemeenten die het peuteraanbod bij één lokale (vaak een brede welzijns-) organisatie hebben belegd.

Bij scenario 1b is het peuterspeelzaalwerk omgevormd naar een gesubsidieerd regulier peuteraanbod door voormalige peuterspeelzaalorganisatie(s) én door kinderopvangorganisaties. Het gesubsidieerde peuteraanbod met VE wordt enkel door de voormalige peuterspeelzaalorganisaties verzorgd.

We noemen dit een 'half open peuterstelsel'. Enkel de Asscher-middelen zijn beschikbaar gesteld voor alle kinderopvangorganisaties, zodat peuters van niet-KOT-ouders voortaan ook toegang hebben tot andere kinderopvangaanbieders dan alleen de voormalige aanbieder(s) van peuterspeelzaalwerk.

Bij scenario 1c is een gemeentebreed regulier peuteraanbod en/of peuteraanbod met VE ingevoerd dat wordt aangeboden door meerdere gesubsidieerde voormalige peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvangorganisaties. Alle aanbieders die kunnen voldoen aan de subsidievoorwaarden en kwaliteitseisen die de gemeente stelt, kunnen in principe een peuteraanbod met subsidie van de gemeente aanbieden. Daarom noemen we dit een 'volledig open peuterstelsel'.

Bij scenario 2 is in gemeenten peuterspeelzaalwerk via aanbesteding overgenomen door één of meerdere kinderopvangorganisaties. Soms is het oude peuterspeelzaalwerk in vele stukjes geknipt en ondergebracht bij meerdere kinderopvangaanbieders, soms zonder noemenswaardige ervaring met doelgroeppeuters en VE. Op deze wijze zijn (boven)regionale en landelijke kinderopvangorganisaties toegelaten tot het lokale peuterstelsel, die vanwege de harmonisatie nu ook een gesubsidieerd peuteraanbod verzorgen binnen gemeenten.

Bij scenario 3¹ zijn gesubsidieerde peutergroepen (al dan niet met VE) ingevoerd die praktisch, organisatorisch en bestuurlijk zijn ondergebracht bij het basisonderwijs. Soms vanuit een eigen stichting van de gezamenlijke schoolbesturen of in een stichting per schoolbestuur. In deze gemeenten heeft het basisonderwijs meer greep gekregen op de peuters en hebben de kinderopvangorganisaties het nakijken.

Bij scenario 4 zijn de gesubsidieerde peutervoorzieningen ondergebracht bij integrale kindcentra (IKC) met meerdere voorzieningen en diensten 0 of 2 à 2,5 t/m 12 jaar. Ook hier zijn diverse bestuurlijk-organisatorische varianten te onderscheiden. Hoewel het vaak gemeenten (als eigenaar van schoolgebouwen) zijn die bepalen wie mag huren in schoolgebouwen, zijn in gevallen de basisscholen aangewezen als de bovenliggende partij die mogen bepalen wie de in pandige peutervoorziening mag exploiteren. Ook dit heeft geleid tot veranderingen in het peuterlandschap.

Bovenstaande maakt duidelijk dat onder invloed van de harmonisatie de lokale peuterstelsels zijn opgeschud en veelal anders ingericht, met vaak nieuwe aanbieders en onder andere condities.

Hybride financiering van peuters

Het huidige lokale peuterstelsel bij de gesubsidieerde kinderopvangaanbieders wordt uit de volgende vijf bronnen gefinancierd:

1) *Eigen middelen uit gemeentefonds*: vaak gebruikt de gemeente eigen middelen uit het gemeentefonds om een gesubsidieerd peuterstelsel neer te zetten, maar dat doet ze niet altijd. De ene gemeente heeft meer over voor peuters dan de andere. Er zijn gemeenten die geen dubbeltje eigen middelen inzetten, en alleen het GOAB-budget aanwenden voor financiering van het lokale peuterstelsel. Er zijn serieuze aanwijzingen dat kleinere gemeenten, die tot voor kort weinig GOAB-middelen kregen, betrekkelijk veel eigen middelen voor de peuters uittrekken. Grote gemeenten die betrekkelijk veel GOAB-middelen kregen, lijken verhoudingsgewijs minder diep in de eigen buidel te (hoeven) tasten voor de peuters.

2) *Rijksbijdrage GOAB voor doelgroeppeuters*: gemeenten ontvangen naar aanwezigheid van de doelgroep en onderwijsachterstandenproblematiek heel verschillende bedragen voor het voorkomen van en bestrijden van taal- en onderwijsachterstanden. De ene gemeente besteedt (vrijwel) al het GOAB-geld aan VE voor doelgroeppeuters (vanuit het adagium 'hoe eerder, hoe beter'), waar andere gemeenten ook andere projecten en maatregelen financieren met het GOAB-budget. Denk aan taalprojecten, schakelklassen, zomerscholen, onderwijstijdverlenging, ouderbetrokkenheid en onderwijsassistenten in het basisonderwijs.

¹ Scenario 1 en 2 kunnen overigens ook bestaan in combinatie met scenario 3 en 4.

3) *Asscher-middelen voor reguliere peuters van ouders die geen recht hebben op KOT* (en nog niet deelnemen aan een voorschoolse voorziening): alle gemeenten krijgen Asscher-middelen, maar niet alle gemeenten zetten deze middelen in voor het doel. Het is vrij besteedbaar budget, niet geormerkt, dus voor allerlei gemeentelijke taakstellingen inzetbaar. Zo wordt het ook ingezet om de tekorten in de zorg te slechten. Daarnaast speelt mee dat de grootte van de beoogde doelgroep van gemeente tot gemeente verschilt: de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie zijn in de ene gemeente gunstiger dan in de andere.

4) *KOT voor tweewerkende ouders*: het absolute en relatieve aantal tweewerkenden verschilt per gemeente. Welvarende gemeenten die veel tweewerkende ouders met peuters hebben (dus recht op KOT), hoeven zelf minder bij te dragen aan het lokale peuterstelsel. De gemeente draagt immers in de eerste plaats verantwoordelijkheid voor doelgroepeuters (al dan niet KOT-gerechtigd) en voor reguliere peuters van niet-KOT-ouders.

5) *Inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage voor reguliere peuters en voor doelgroepeuters*: op dit punt doen zich grote verschillen voor tussen gemeenten. Er zijn aanbieders van een gesubsidieerd peuteraanbod die in opdracht van de gemeente hogere vraagprijzen vragen aan tweewerkende ouders dan de maximale vergoeding van het Rijk, zodat deze ouders zelf moeten bijbetalen. Daarnaast bestaan er situaties waarin aanbieders van niet-KOT-ouders betrekkelijk hoge inkomens(on)afhankelijke ouderbijdragen vragen, veel hoger dan wat ze kwijt zouden zijn als ze conform de landelijke KOT-tabel zouden moeten betalen. Maar er zijn ook gemeenten die met hun aanbieders volledig in de pas lopen met de KOT-tabel, waardoor ouders die gebruik maken van kinderopvang en ouders die gebruik maken van peuteropvang gelijk worden behandeld. Daarnaast zijn er gemeenten die ouders van doelgroepeuters 'gratis' dagdelen geven, waardoor deze ouders voor deze uren geen KOT hoeven aan te vragen en dus betrekkelijk lage kosten hebben. Gevolg hiervan is dat gemeenten dan minder inkomsten van het Rijk (KOT) genereren of minder inkomsten uit inkomens(on)afhankelijke ouderbijdragen innen.

Het behoeft weinig fantasie om in te zien dat de financiële situatie van gemeenten heel divers is. Dit is van grote invloed op de ambities van de gemeente, maar ook op de kosten die ouders van (doelgroep)peuters maken bij gebruikmaking van het lokale peuterstelsel.

Verschillen in bekostigingswijze lokaal peuterstelsel

Binnen gemeenten bestaan verschillende bekostigingswijzen om de organisaties die een gesubsidieerd peuteraanbod verzorgen, tegemoet te komen in de kosten. Er zijn grofweg drie bekostigingswijzen.

1) Individuele kindplaatsbekostiging ('geld-volgt-peuter')

Er zijn gemeenten die voor diverse typen kindplaatsen verschillende subsidiebedragen beschikbaar stellen voor aanbieders. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld twee typen kindplaatsen onderscheiden: 1) doelgroepeuters en 2) reguliere peuters. Voor een doelgroepeuter wordt dan bijvoorbeeld € 3.750 per jaar beschikbaar gesteld en voor een reguliere peuter van niet-KOT-ouders wordt € 1.490 per jaar uitgekeerd. Andere gemeenten maken onderscheid tussen drie typen kindplaatsen, te weten: 1) reguliere peuter van niet-KOT-ouders (bijvoorbeeld € 1.138,50 per jaar), 2) doelgroepeuter van

KOT-ouders (bijvoorbeeld € 1.759,50 per jaar) en 3) doelgroeppeuter van niet-KOT-ouder (bijvoorbeeld € 4.657,50 per jaar).

2) Uurprijsbekostiging

Buiten dat, zijn er gemeenten die aan (gedifferentieerde) uurprijsbekostiging doen. Zo geven ze aanbieders van een gesubsidieerd peuteraanbod bijvoorbeeld € 1 per uur per reguliere peuter en € 2 per uur per doelgroeppeuter, om zo extra kwaliteit op de peutergroep te kunnen bieden.

3) (Variabele) Groepsbekostiging: één bedrag o.g.v. a) aantal peuters op groep en b) aandeel doelgroeppeuters daarbinnen

Bij variabele groepsbekostiging wordt aan gekwalificeerde aanbieders een bedrag per groep beschikbaar gesteld. Dit bedrag is afhankelijk van het aantal peuters op de groep en het aandeel doelgroeppeuters daarbinnen. Zo wordt bijvoorbeeld een basisbedrag van € 26.190 voor een groep met 13-16 peuters met maximaal vier doelgroeppeuters beschikbaar gesteld. Als er meer doelgroeppeuters op de groep zijn, dan kan dit bedrag oplopen tot circa € 40.000 per groep per jaar.

Bovenstaande laat zien dat de bekostigingswijzen en daarmee gepaarde bedragen verschillen. Het is afhankelijk van de gemeente hoeveel subsidiemiddelen organisaties krijgen voor het verzorgen van een passend peuteraanbod.

Financiën, harmonisatie en keuzen daarbinnen leiden tot intergemeentelijke verschillen: (on)gunstig voor doelgroeppeuters?

Hiervoor is naar voren gekomen dat gemeenten verschillen in de financiële uitgangspositie, de uitwerking van de harmonisatie en bekostigingswijze van het gesubsidieerde peuteraanbod. Dit heeft zonder twijfel impact op de 1) algemene toegankelijkheid, 2) kwaliteit en 3) betaalbaarheid voor de ouders van het lokale peuterstelsel.

1) *Algemene toegankelijkheid.* Het ene lokale peuterstelsel is na de harmonisatie toegankelijker voor peuters en haar ouders dan het andere. Er zijn gemeenten die de kinderopvangorganisaties hebben meegenomen bij de harmonisatie. Daardoor kunnen reguliere peuters en doelgroeppeuters een peuteraanbod afnemen bij de kinderopvang, mits de organisaties voldoen aan de subsidiecriteria van de gemeente. Daarmee hebben gemeenten mogelijkheden gecreëerd voor een grotere dekkingsgraad, betere spreiding en hoger voorzieningenniveau met meer keuzevrijheid voor ouders. Ook kan dit voorkomen dat er een wachtlijstproblematiek ontstaat.

Andere gemeenten verzorgen alleen een peuteraanbod via de voormalige peuterspeelzaalorganisatie(s), waardoor ouders van doelgroeppeuters en reguliere peuters van niet-KOT-ouders weinig keuzevrijheid hebben. Er zijn ook gemeenten die gescheiden peutervoorzieningen bieden voor reguliere peuters enerzijds en (concentraties van) doelgroeppeuters anderzijds, waardoor peuters enkel toegang hebben tot hun 'eigen' peutervoorziening. Dit kan de integratie van reguliere peuters en doelgroeppeuters in de weg staan.

Wat ook voorkomt, is dat gemeenten (doelgroep)peuters financieren in verticale groepen van 0 tot 4 jaar, terwijl andere gemeenten zich strikt houden aan het financieren van peuters op aparte peutergroepen van 2 à 2,5 tot 4 jaar.

Verder zijn er verschillen in de 'instapleeftijd'. Er zijn enkele gemeenten die jonge peuters al vanaf 2 jaar welkom heten in de gesubsidieerde peutervoorzieningen, maar veel

gemeenten laten peuters pas met 2;3 of 2,5 jaar beginnen. De toegankelijkheid tot het lokale peuterstelsel verschilt daarmee per gemeente.

2) *Kwaliteit*. Gemeenten hebben keuzen gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van het gesubsidieerde peuteraanbod voor reguliere peuters en doelgroeppeuters. Hoeveel taakuren krijgen beroepskrachten voor professionele ontwikkeling? Is er budget voor versterking van afstemming en samenwerking met het basisonderwijs voor kindvriendelijke overdracht binnen de doorgaande lijn in VVE? Wel of geen hbo'er op of naast de groep als coach, en zo ja, voor hoeveel uren per week?

Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen om alle peuters, ongeacht de arbeidspositie van hun ouders en doelgroepstatus van de peuters, één hoge VE-kwaliteit te bieden. Andere gemeenten maken onderscheid tussen een regulier peuteraanbod (lagere kwaliteit) en een peuteraanbod met VE (hogere kwaliteit), zodat verschillende peuters verschillende kwaliteit krijgen.

Ook het aantal uren dat peuters gebruik kunnen maken van het gesubsidieerde peuteraanbod laat grote verschillen zien tussen gemeenten. Er zijn gemeenten die momenteel vijf uur per week (gedurende 40 weken, dus 200 uur per jaar) aanbod voor reguliere peuters arrangeren en 10 uur per week voor doelgroeppeuters (gedurende 40 weken, dus 400 uur op jaarbasis). Maar er zijn ook gemeenten die vandaag de dag respectievelijk 6 uur aan reguliere peuters en 12 uur aan doelgroeppeuters aanbieden. Andere gemeenten bieden alle peuters 15 uur per week (600 uur per jaar) aan. Dit is een soort van 'basisvoorziening' *avant la lettre*. Ook zijn er al gemeenten die nu al 16 uur per week voor doelgroeppeuters hebben, nog zonder dat ze de wettelijke verplichting hebben en er extra GOAB-middelen krijgen.

3) *Betaalbaarheid voor ouders*. Ook voor wat betreft de betaalbaarheid voor ouders zijn er binnen de harmonisatie verschillende keuzen gemaakt. Er zijn gemeenten die ouders van doelgroeppeuters voor alle afgenomen uren laten betalen. Vooral bij de invoering van 16 uur VE per week kan dit op problemen stuiten, want dat drijft de kosten voor deze kwetsbare groep enorm op. Immers, 10 uur per week is beduidend goedkoper dan 16 uur per week. Nu al zijn er serieuze geluiden uit de grote steden dat ouders van doelgroeppeuters afhaken, mede vanwege de verruiming van het peuteraanbod. Desondanks zijn er ook gemeenten die doelgroeppeuters een 'gratis' peuteraanbod met VE geven (voor bijvoorbeeld de helft van het aantal uren), om zo het bereik onder doelgroeppeuters te bevorderen (lage financiële drempel voor deze ouders) en de vroegkinderlijke ontwikkeling op gang te brengen. Andere gemeenten vragen ouders van doelgroeppeuters één vaste (lage) inkomensafhankelijke ouderbijdrage, die aanmerkelijk lager is dan het bedrag dat ze kwijt zouden zijn op basis van de KOT. In meerdere gemeenten worden ouders met lage inkomens financieel ontzien, maar de wijze waarop en de mate waarin, loopt uiteen.

Voor ouders van reguliere peuters die geen recht hebben op KOT worden soms bijzondere peuterregelingen gemaakt. Zo komt het voor dat alleen ouders die minder dan modaal verdienen in aanmerking komen voor een gemeentelijke tegemoetkoming in de kosten. Kostwinnersgezinnen die boven modaal verdienen moeten dus de deelname aan een gemeentelijk peuteraanbod helemaal zelf betalen.

Ook voor ouders van reguliere peuters die KOT-gerechtigd zijn, bestaan verscheidene financiële spelregels. Er zijn gemeenten die deze ouders een hogere vraagprijs dan de maximale vergoeding van het Rijk laten betalen, waardoor ouders zelf moeten bijbetalen. Andere gemeenten laten deze specifieke groep ouders juist betalen conform de maximale vergoeding.

Besluit

Er is in Nederland niet zo iets als een nationaal peuterstelsel. De wijze waarop wij het in Nederland hebben georganiseerd, is uniek en complex. Gemeenten hebben binnen de landelijke kaders veel keuzevrijheid. Dit zorgt voor grote verschillen in lokale peuterstelsels. We hebben op de keper beschouwd 380 mini-peuterstelsels, gelijk het aantal gemeenten in Nederland. De vraag is hoe lang dit nog meegaat, nu de verschillen tussen gemeenten zo groot zijn dat doelgroeppeuters en hun ouders hier en daar lijken af te haken door de toegenomen complexiteit en kosten.

De huidige organisatiewijze roept veel vragen op. Waarom opereren gemeenten zo verschillend inzake de lokale peutervoorzieningen? Waarom tast de ene gemeente dieper in de eigen portemonnee dan de andere gemeente? Is het verstandig om ouders van doelgroeppeuters voor alle uren te laten betalen en geen 'gratis' uren te schenken? Stellen gemeenten, die voor alle peuters een basisvoorziening (willen) arrangeren wel de juiste prioriteiten, in het besef dat ze de primaire taak hebben om vooral doelgroeppeuters en reguliere peuters van niet-KOT-ouders te bedienen? Past de wens van een basisvoorziening bij het streven naar gelijke kansen voor doelgroeppeuters, of is dat meer een zaak van optimale talentontwikkeling voor iedere peuter? Het is belangrijk dat gemeenten zich bewust zijn van de consequenties van de vele keuzen die worden gemaakt. Geen gemeente wil toch dat de meest kwetsbare groep de dupe is van de keuzes die zijn gemaakt?

Colofon

Titel 380 mini-peuterstelsels in Nederland
Auteur IJsbrand Jepma
Datum 11-10-2018



Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht (NL)
T+31(0)30 23 26 200
www.sardes.nl

© Sardes 2018

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Sardes

Postbus 2357

3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371

3511 BK Utrecht

☎ (030) 232 62 00

@ secretariaat@sardes.nl

🌐 www.sardes.nl

🐦 @SardesUtrecht

📘 facebook.com/sardesBV

