

## Ontwikkelingen lokale peuterstelsels

# Peuteropvang op drift?

Never a dull moment in de peuteropvang. Gemeenten en hun voorschoolse partners hebben veel te verstouwen gekregen: de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, de extra peutermiddelen van Asscher en de wijzigingen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Er was veel te kiezen. Met als gevolg een grote verscheidenheid aan lokale peuterstelsels. Raakt de peuteropvang op drift?

**IJsbrand Jepma** is senior onderzoeker en adviseur bij onderzoeks- en adviesbureau Sardes. Hij werkt vooral voor ministeries en gemeenten op het gebied van het onderwijsachterstandenbeleid en de kwaliteit van de kinderopvang

Peuters krijgen een voorbereiding op de basisschool die van gemeente tot gemeente kan verschillen. Leerkrachten in de onderbouw kunnen merken aan de nieuwe kleuters of en hoe intensief ze zijn begeleid in hun ontwikkeling. Voor peuters en hun ouders maakt het tegenwoordig echt uit in welke gemeente zij wonen. Het peuteraanbod is divers. Ook qua kosten. Nederland kent niet één nationaal peuterstelsel, maar 380 mini-peuterstelsels.

### Landelijke ontwikkelingen

Gemeenten en hun voorschoolse partners zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met drie invloedrijke landelijke ontwikkelingen. Een vierde is aanstaande.

1. **De eerste ontwikkeling betreft de Wet harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk**, sinds 1 januari 2018 van kracht. Hiermee is het peuterspeelzaalwerk overgegaan van het sociaal domein van de gemeente naar de (Europese) vrije markt. Nieuwe (commerciële) aanbieders zijn toegetreden op het speelveld van de peuteropvang. Ook voor ouders heeft de harmonisatie consequenties. Het recht op kinderopvangtoeslag (KOT) is per 1 januari 2018 verruimd naar de peuteropvang. Het aanvragen van KOT wordt door (kwetsbare) ouders van doelgroepeuters vaak ervaren als een administratieve last. Zij zijn de Nederlandse taal onvoldoende machtig of vinden het systeem

van de Belastingdienst te ingewikkeld. Met als mogelijk gevolg dat een deel van de doelgroep wegblijft en/of minder uren afneemt.

2. **Een tweede relevante ontwikkeling is de toekenning van extra peutermiddelen van Asscher** en de hiermee gepaard gaande verantwoordelijkheid om peuteropvang mogelijk te maken voor peuters waarvan één ouder werkt en niet-werkende ouders (ouders zonder recht op KOT). De gemeenten krijgen dit geld voor deze specifieke groep, omdat zij geen toegang hebben tot kinderopvang: via arbeidsparticipatie dragen zij niet bij aan onze economie. Toch wil de overheid graag dat deze peuters ook een voorbereiding op de basisschool krijgen, en vragen de gemeente om dat te regelen. Nu deze doelgroep kleiner blijkt dan verwacht, zijn de Asscher-middelen bevroren op het niveau van 2018. Veel gemeenten hadden de extra peutermiddelen al bestemd voor een verruiming van het peuteraanbod.
3. **De derde en meest ingrijpende ontwikkeling betreft de nieuwe bekostigingssystematiek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)**. Voorschoolse educatie (VE) voor doelgroepeuters wordt gefinancierd vanuit het GOAB-budget. Sinds 1 januari 2019 wordt het GOAB-budget vastgesteld op basis van nieuwe indicatoren. Behalve het opleidingsniveau van beide ouders is het nu bijvoorbeeld ook van belang hoelang de moeder in Nederland verblijft of dat ouders in de schuldsanering zitten. Met grote landelijke verschuivingen als gevolg. Sommige gemeenten gaan er (gefaseerd tussen 2019 en 2022) 1000 procent op vooruit. Andere leveren meer dan de helft van hun budget in. In gemeenten waar het budget spectaculair stijgt, gaan stemmen op voor een ('gratis') basisvoorziening van zestien uur VE voor alle peuters. Gemeenten die inleveren, stellen de vraag: wat kunnen en willen we nog financieren, en voor wie?
4. **De vierde ontwikkeling, welke aanstaande is, is de uitbreiding van het aantal uren VE voor doelgroepeuters**. Vanaf 2020 wordt het aanbod VE voor doelgroepeuters uitgebreid

### Doelgroepeuters

Binnen de peuteropvang wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere peuters en doelgroepeuters. Doelgroepeuters worden in opdracht van de gemeente door de JGZ aangewezen. De gemeente hanteert een doelgroepdefinitie en -criteria om een jong kind tijdens een consult bij het consultatiebureau aan te wijzen als doelgroepkind dat recht heeft op een VE-plek. Daarmee creëert de gemeente extra kansen voor jonge kinderen die een goede start op de basisschool bevorderen. Hiervoor krijgt de gemeente geld van het Rijk, een specifieke uitkering in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.



### Peuters krijgen een voorbereiding op de basisschool die van gemeente tot gemeente kan verschillen

van tien naar zestien uur per week. Dit vraagt om organisatorische en inhoudelijke keuzes. Maken we drie lange dagdelen van vijfenhalve uur per week, of toch liever vier dagdelen van vier uur? Behouden we een VE-aanbod voor 40 weken of zetten we in op het voorkomen van de 'zomerdip' en gaan we over op 46 weken?

#### Gevolgen van de harmonisatie

De invoering van de harmonisatiewet op 1 januari 2018 markeert voor veel gemeenten het einde van een meerjarig proces. De keuzes die gemeenten, vaak in overleg met het lokale werkveld, hebben gemaakt, zijn te verdelen in vier scenario's:

- In scenario 1a zijn er geen nieuwe aanbieders van een gesubsidieerd peuteraanbod bij gekomen. De subsidievoorwaarden zijn aangepast en

men is nagenoeg op de oude voet doorgedaan. Denk hierbij aan gemeenten die het peuteraanbod bij één lokale (vaak brede welzijns)organisatie hebben belegd.

- In scenario 1b is de markt voor niet-KOT-ouders breder toegankelijk gemaakt met behulp van de Asscher-middelen. Zij kunnen peuteropvang afnemen bij andere kinderopvangaanbieders dan alleen de voormalige aanbieder(s) van peuterspeelzaalwerk.
- Bij scenario 1c wordt een gemeentebreed regulier peuteraanbod en/of peuteraanbod met VE aangeboden door meerdere gesubsidieerde organisaties, zowel voormalige peuterspeelzaal- als kinderopvangaanbieders die passen binnen het gemeentelijk kader van subsidievoorwaarden en kwaliteitseisen.

>>

Scenario	Beknorte omschrijving
Scenario 1a	Gesloten peuterstelsel: zowel reguliere peuteropvang als peuteropvang met VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties (het oude peuterspeelzaalwerk).
Scenario 1b	Half open peuterstelsel: reguliere peuteropvang ook mogelijk in kinderopvang, peuteropvang met VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties.
Scenario 1c	Open peuterstelsel: zowel reguliere peuteropvang als peuteropvang met VE mogelijk in huidige VE-locaties en kinderopvang.
Scenario 2	Opheffen/overnemen van 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 tot en met 12 jaar) (diverse bestuurlijk-organisatorische varianten).

Tabel 1 – Scenario's binnen de harmonisatie



Leerkrachten in de onderbouw kunnen merken aan de nieuwe kleuters of en hoe intensief ze zijn begeleid in hun ontwikkeling

- Bij scenario 2 is het oude peuterspeelzaalwerk via aanbesteding overgenomen door één of meerdere kinderopvangorganisaties. Soms zonder noemenswaardige ervaring met doelgroeppeuters en VE. Vaak doen hier (boven)regionale en landelijke kinderopvangorganisaties hun intrede in het lokale peuterstelsel.
- Bij scenario 3 zijn gesubsidieerde peutergroepen (al dan niet met VE) praktisch, organisatorisch en bestuurlijk ondergebracht bij het basisonderwijs. Soms bovenbestuurlijk, soms in een stichting per schoolbestuur. In dit scenario heeft het basisonderwijs greep gekregen op de peuteropvang.
- Bij scenario 4 zijn de gesubsidieerde peuter-voorzieningen naast andere voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar ondergebracht bij integrale kindcentra (IKC's). Binnen het IKC voert het schoolbestuur vaak regie over wie de in pandige peutervoorziening exploiteert.

Zo heeft de harmonisatie geleid tot een grote verscheidenheid aan peuterstelsels, met vaak nieuwe aanbieders en andere condities.

### Hybride financiering peuteropvang

Het peuterstelsel wordt gefinancierd vanuit vijf bronnen:

1. Gemeenten zetten vaak eigen middelen uit het *gemeentefonds* in voor een gesubsidieerd peuterstelsel. Het lijkt erop dat kleinere gemeenten relatief meer eigen middelen hiervoor uittrekken dan grotere gemeenten.
2. Gemeenten ontvangen naar aanwezigheid van de doelgroep en onderwijsachterstandenproblematiek een uiteenlopende *rijksbijdrage voor onderwijsachterstanden*. Welk aandeel wordt geïnvesteerd in VE verschilt per gemeente.
3. Alle gemeenten krijgen *Asscher-middelen*. Omdat de middelen niet geormerkt zijn, kunnen ze voor allerlei gemeentelijke taakstellingen worden ingezet. Ook hier varieert de investering in VE.
4. Het aantal tweewerkenden verschilt per gemeente en daarmee ook het aandeel *KOT* dat wordt geïnvesteerd in het peuterstelsel. Gemeenten met veel tweewerkende ouders hoeven zelf minder bij te dragen aan het lokale peuterstelsel.



5. De hoogte van de *ouderbijdragen* en de wijze waarop deze worden vastgesteld verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hanteren de landelijke kinderopvangtoeslagtabel, andere vragen een hogere bijdrage aan tweewerkende ouders. Ook zijn er gemeenten die 'gratis' dagdelen beschikbaar stellen voor de doelgroep.

### Verschillen tussen gemeenten

Gemeenten verschillen in zowel de uitwerking van de harmonisatie als hun financiële uitgangspositie. Dit heeft consequenties voor de algemene toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de peuteropvang.

### 1. Algemene toegankelijkheid

In sommige gemeenten kunnen reguliere peuters en doelgroepeuters een peuteraanbod afnemen bij de kinderopvang, mits de organisaties voldoen aan de subsidiecriteria en kwaliteitseisen van de gemeente. Hiermee ontstaat keuzevrijheid voor ouders. Naast aparte peutergroepen van 2 à 2,5 tot 4 jaar, worden soms ook verticale groepen van 0 tot 4 jaar gefinancierd.

Een andere variabele is de 'instapleeftijd'. Zo is de toegankelijkheid van peuteropvang in iedere gemeente anders.

### 2. Kwaliteit

Gemeenten hebben keuzes en afspraken gemaakt over de kwaliteit van VE. Denk hierbij aan taakuren voor professionele ontwikkeling en voor afstemming en samenwerking met het basisonderwijs. Of aan de inzet van de hbo'er op of naast de groep. Sommige gemeenten kiezen voor één hoge VE-kwaliteit voor alle peuters. Andere gemeenten maken onderscheid tussen een regulier peuteraanbod (lagere kwaliteit) en een peuteraanbod met VE (hogere kwaliteit). Ook in kwantiteit zijn er verschillen. De ene gemeente biedt twee keer tweeënhalf uur voor reguliere peuters en vier keer tweeënhalf uur voor doelgroepeuters. De andere gemeente biedt dagdelen van drie uur. Of alle peuters vijftien uur, een soort 'basisvoorziening' *avant la lettre*. Ook zijn er gemeenten die nu al een aanbod doen van zestien uur, nog zonder de wettelijke verplichting en de extra GOAB-middelen.

### 3. Betaalbaarheid voor ouders

Er zijn gemeenten die ouders van doelgroepeuters voor alle afgenomen uren laten betalen. Vooral bij de invoering van zestien uur VE per week kan dit op problemen stuiten. De extra uren drijven de kosten voor deze kwetsbare groep op. Er zijn geluiden uit de grote steden dat doelgroepeuters hierdoor wegblijven. Middelen om het bereik te verhogen, zijn 'gratis' dagdelen of een vaste (lage) inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

### Geen nationaal peuterstelsel

Nederland kent geen nationaal peuterstelsel. Gemeenten hebben binnen de landelijke kaders veel keuzevrijheid. Met als gevolg 380 mini-peuterstelsels, gelijk aan het aantal gemeenten in Nederland. Het stelsel is complex en de verschillen zijn groot. De huidige organisatie roept veel vragen op. Waarom organiseren de gemeenten de lokale peutervoorzieningen zo verschillend, waardoor instromende kleuters soms goed en soms minder goed zijn voorbereid op het basisonderwijs? Waarom tast de ene gemeente dieper in de eigen portemonnee dan de andere gemeente? Is het verstandig om ouders van doelgroepeuters 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 doelgroepeuters en reguliere peuters van niet-KOT-ouders te bedienen? Past de wens van een basisvoorziening bij het streven naar gelijke kansen voor doelgroepeuters, of is dat meer een zaak van optimale talentontwikkeling voor iedere peuter? Hoe lang gaat ons huidige peuterstelsel nog mee? 🌱

Wil je reageren op dit artikel? Stuur een mail naar: [hjk@thiememeulenhoff.nl](mailto:hjk@thiememeulenhoff.nl)

Dit artikel is een bewerking van: Jepma, IJ. (2018). *380 mini-peuterstelsel in Nederland: (on)gunstig voor doelgroepeuters?* Utrecht: Sardes.

# Verwacht in HJK



• Nicole van Amelsvoort

## De vlam in de pan

Betrokkenheid werkt als een vuur. Spelen met loose parts laat de vlam in de pan slaan bij zowel leerkrachten als kinderen. Verbondenheid met materialen is hierbij erg belangrijk. Hoe kan een leerkracht bijdragen aan die verbondenheid en wat zijn de mogelijke gevolgen?

## Aan de slag met kamishibai

In de rubriek BoekIndruk wordt onder andere het boek *Aan de slag met kamishibai* besproken. De kamishibai is van oorsprong een Japanse vertelvorm, waarbij een verhaal verteld wordt aan de hand van dynamische tekeningen. Deze tekeningen schuif je in een vertelkast. In dit boek wordt beschreven wat de rol van de leerkracht als verteller is.



• Ullstein Bild

## Maria Montessori

In de artikelenreeks 'Op de schouders van ...' staan diverse pedagogen centraal die belangrijk zijn geweest voor de ontwikkeling van het onderwijs aan het jonge kind. En in deel zes staat Maria Montessori centraal, de grondlegger van het montessorionderwijs van vandaag de dag.

HJK (De wereld van het jonge kind) bestaat al meer dan 45 jaar en is het bekendste vakblad voor ontwikkeling, opvoeding en onderwijs aan jonge kinderen. HJK biedt actuele en betrouwbare vakinformatie en maakt daarbij een koppeling tussen theorie en praktijk.

## Niets missen?

Neem dan een combi-abonnement op HJK én JSW (het vakblad voor de midden- en bovenbouw) en betaal slechts € 119,50.

[www.hjk-online.nl/abonneren](http://www.hjk-online.nl/abonneren)

## Op de hoogte blijven van de ontwikkelingen rondom het jonge kind?



Betaal voor een  
combi-abonnement met  
JSW slechts € 119,50  
per jaar

## Neem een abonnement op HJK

HJK lezen op  
tablet en pc  
via Schooltas

Studenten  
ontvangen  
**50%**  
korting

Ontvang 10 x HJK

Krijg toegang tot  
het digitaal archief  
>1.000 artikelen

## voor slechts €79,95 per jaar

Meer weten? Ga naar [www.hjk-online.nl](http://www.hjk-online.nl) of bel 088-2266691