



Gemeente Utrecht

Nota van uitgangspunten voorschoolse educatie 2020 – 2023

14 mei 2019



Inhoud

Aanleiding	3
1 Doel van de nota van uitgangspunten	4
2 Ambitie	4
3 Aanpak	5
4 Sturing en partnerschap	7
5 Budgettaire kaders	8
6 Proces	8



Aanleiding

In Utrecht werken we aan gelijke kansen voor kinderen en jongeren.

De gemeente Utrecht hecht veel waarde aan de ontwikkelkansen van jonge kinderen. Al geruime tijd zetten wij in op goede voorschoolse educatie. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand kunnen voorschoolse educatie volgen. Dit om onderwijsachterstanden te voorkomen, vroegtijdig op te sporen en aan te pakken. Bijvoorbeeld op het gebied van taal. Door voorschoolse educatie op de kinderopvang kunnen deze kinderen een betere start maken op de basisschool.

Door een veranderde wettelijke context – Wet Harmonisatie Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk en de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang zijn op 1 januari 2018 van kracht geworden – is het speelveld van voorschoolse educatie gewijzigd.

Het doel van de harmonisatie is een open speelveld te creëren onder gelijke kwaliteitseisen en te zorgen voor keuzevrijheid van ouders, zodat zij de vorm van voorschools aanbod kunnen kiezen die het best past bij hun situatie. De Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang heeft geleid tot wijzigingen in de kwaliteitseisen voor een goede basiskwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen, taken en verantwoordelijkheden van de kinderopvangsector.

Naast wijzigingen in het wettelijk kader, is er voor Utrecht een korting op de onderwijsachterstandsmiddelen vanuit het rijk met ingang van 2019. Deze korting wordt stapsgewijs doorgevoerd tot 2023. Beide ontwikkelingen, veranderde wet- en regelgeving én de korting op de onderwijsachterstandsmiddelen, stellen ons voor de uitdaging om ook in deze nieuwe situatie te zorgen voor een goed kwalitatief aanbod.

We hebben de jaren 2018 en 2019 gebruikt om de transitie naar de nieuwe situatie vorm te geven. Samen met onze partners, kinderopvangorganisaties en schoolbesturen is onderzocht hoe we het aanbod van voorschoolse educatie kwalitatief goed en het bereik hoog kunnen houden binnen de kaders van de nieuwe wetgeving. Dit heeft geleid tot breed gedragen adviezen die in voorliggende nota van uitgangspunten zijn verwerkt. We hebben er daarom vertrouwen in dat we de nodige transitie op een goede en verantwoorde manier kunnen realiseren.



1 Doel van de nota van uitgangspunten

Het doel van het beleid op voorschoolse educatie is het creëren van voldoende aanbod van voorschoolse educatie in Utrecht voor peuters die het nodig hebben. Het aanbod dient van een goede kwaliteit te zijn, zodat de kinderen met een ingelopen of zonder achterstand kunnen starten in het basisonderwijs. Binnen het aanbod moet er sprake zijn van educatief partnerschap met ouders en optimaal toegeruste professionals. Deze nota van uitgangspunten beschrijft hoe we dit willen bereiken.

De uitgangspunten die in deze nota benoemd worden, en tot stand zijn gekomen in overleg met partners in het veld, zullen leidend zijn in een beleidsregel die aanbieders de mogelijkheid biedt subsidie aan te vragen voor het uitvoeren van voorschoolse educatie.

2 Ambitie

Het college streeft naar kansengelijkheid. Voor een kansrijke start van kinderen investeren we in Utrecht zo vroeg mogelijk in hen. Uit onderzoek¹ is bekend dat de eerste 4 jaar cruciaal zijn voor de verdere schoolloopbaan en de kansen voor kinderen. Voorschoolse educatie verbetert de startpositie van jonge kinderen die het risico lopen op een taalachterstand. Deze extra aandacht voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar en het investeren in educatief partnerschap met ouders draagt bij aan een goede start in het basisonderwijs en meer gelijke kansen in de verdere schoolloopbaan. Onderwijs, omgeving en opvoeding versterken elkaar. Gelijkheid betekent niet dat ieder kind hetzelfde is. De ambitie is dat we kinderen die iets extra's nodig hebben zoals voorschoolse educatie, extra ondersteuning of zorg, een plek bieden binnen de reguliere kinderopvang² conform passend onderwijs. Hier wordt verbinding gelegd met de uitgangspunten van jeugd die als basis dienen voor een visie op passende kinderopvang; het streven om voor elk kind in de leeftijd van 0 – 12 jaar een passende vorm van opvang te creëren.

We willen dat ieder kind in Utrecht gezond en veilig kan opgroeien en de ruimte krijgt om talenten te ontwikkelen. Samen werken we aan een stevige sociale basis met sterke basisvoorzieningen waarin iedereen mee kan doen.

Hierbij hanteren we de volgende basis principes:

- Samen ontwikkelen en leren, dat wil zeggen op één plek waar kinderen met verschillende achtergronden en talenten de uitdagingen krijgen die zij nodig hebben
- Gewoon opgroeien in plaats van problematiseren (positief pedagogisch klimaat, eigen verantwoordelijkheid)
- Het gezin in het dagelijks leven is het uitgangspunt (één gezin, één plan)

¹ Van Look, K. & van Tartwijk, J. e.a. (2018). *Onderwijskansen in Utrecht*. Universiteit van Utrecht, Oberon en SEO Economisch Onderzoek.

² Vanuit het streven naar kansengelijkheid en de leidende principes voor de Utrechtse jeugd werken we aan een visie Passende kinderopvang in aansluiting op Passend onderwijs. Passende kinderopvang is het streven om voor elk kind in de leeftijd van 0-12 jaar een passende vorm van opvang te organiseren



3 Aanpak

Aansluitend op de ambitie die we hebben, ligt de focus bij het organiseren van voorschoolse educatie op:

- Kwalitatief hoogwaardig aanbod
- Hoog bereik
- Eenvoud in de uitvoering
- Inzet op de kinderen die het nodig hebben

De werkgroep kwaliteit waar we samen met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen hebben gesproken over de toekomst van voorschoolse educatie heeft een aantal adviezen uitgebracht aan de gemeente. De adviezen zijn terug te leiden naar de uitgangspunten en worden meegenomen in de uitwerking per punt.³

3.1 Kwalitatief hoogwaardig aanbod

Vanuit de ambitie ieder kind een goede start te geven, zetten we in Utrecht in op het borgen van het kwalitatief goede aanbod van voorschoolse educatie waarin we de afgelopen jaren hebben geïnvesteerd. Uiteraard werken alle aanbieders met erkend programma voor voorschoolse educatie. De kwaliteit van het aanbod hangt ook samen met het niveau van de professional op de groep. We willen blijven inzetten op een combinatie van een MBO- geschoolde pedagogisch medewerker en een MBO- associated degree- of HBO- geschoolde pedagogisch medewerker. We stellen de eis dat die combinatie op 50% van de dagdelen gerealiseerd wordt en dat aanbieders streven naar 100%. We bekostigen op de ambitie en blijven de inspanningen van de aanbieders om dit te realiseren monitoren.

Kwaliteit komt ook tot uitdrukking in de verbinding met de omgeving. Voorschoolse educatie staat niet op zich, er is een relatie met de omgeving van de peuter. Ouderbetrokkenheid, aandacht voor signalering en doorverwijzing en oog voor een vloeiende overgang naar het primair onderwijs zijn zaken die bijdragen aan de hoge kwaliteit waarnaar wij streven. Dit streven wordt vertaald in de bekostiging van extra uren voor pedagogisch medewerkers naast de uren die zij op de groep staan.

3.2 Hoog bereik

Alle kinderen met een risico op taalachterstand hebben baat bij voorschoolse educatie. We willen dan ook zoveel mogelijk van die kinderen bereiken. Dat doen we niet alleen, maar samen met onze partners die voorschoolse educatie aanbieden.

³ Zie bijlage voor een volledig overzicht van de adviezen, een doorrekening op hoofdlijnen en een argumentatie voor afwijkingen in de uitwerking.



Een hoog bereik begint bij een goede indicatiestelling. Met de inzet van de expertise van JGZ wordt gekeken welke kinderen baat hebben bij voorschoolse educatie. De wijze van indiceren blijft komende tijd onderwerp van doorontwikkeling, rekening houdend met meest recente beschikbare kennis. Team Toeleiding van de gemeente Utrecht helpt ouders die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van een geschikte locatie voor hun kind. Ook dit draagt bij aan een hoog bereik.

De wettelijke taak van de gemeente is het realiseren van een dekkend aanbod van voorschoolse educatie in de stad. Sturing zal erop gericht zijn dat alle kinderen met een indicatie voor voorschoolse educatie de mogelijkheid hebben hier gebruik van te maken. Het huidige aanbod geeft inzicht in hoe dat er uit kan zien; zowel in wijken met veel vraag naar voorschoolse educatie als in meer gemengde wijken is er aanbod gerealiseerd. Dit willen wij na 1 januari 2020 ook blijven stimuleren en faciliteren. Door het blijvend beschikbaar houden van lokalen voor voorschoolse educatie in scholen en welzijnslocaties dragen we bij aan de goede spreiding. Bovendien zullen wij bij de beoordeling van de subsidieaanvragen ook toetsen op de inzet die aanbieders leveren op het realiseren van een dekkend en goed gespreid aanbod in de stad. Als onderdeel van de beoordeling van de subsidieaanvraag wordt meegenomen dat aanbieders samenwerken om een goede spreiding te realiseren. Mocht dan toch de situatie ontstaan dat het aanbod niet voldoende dekkend is, zal de gemeente tijdig, tussen aanvraag en beschikking, met potentiële aanbieders in gesprek gaan om dit alsnog te realiseren.

3.3 Eenvoud in de uitvoering

Om te zorgen voor eenvoud in de uitvoering willen we algemene eisen stellen en de aanbieders van voorschoolse educatie ruimte geven om invulling te geven aan de realisatie van voorschoolse educatie, uiteraard binnen de gestelde wettelijke kaders.

Voor ouders en aanbieders draagt het hanteren van een oudertabel, de landelijke, bij aan deze eenvoud. Aanbieders ondersteunen ouders bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag en ook team toeleiding van de gemeente kan ouders hulp bieden.

Voor niet geïndiceerde peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag heeft de gemeente een inspanningsverplichting⁴ om hen passend aanbod te doen. Voor deze kinderen vergoeden wij 200 uur per jaar regulier aanbod binnen de kinderopvang. Om tegemoet te komen aan het principe van eenvoud, bieden aanbieders van voorschoolse educatie ook aanbod aan peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag.

Per 1 januari 2020 gaat het aanbod van voorschoolse educatie van 10 naar 16 uur per week⁵. We willen het aan de aanbieders laten hoe zij invulling geven aan de ureninzet, aansluitend bij de behoefte van ouders en kinderen. Ook bieden wij flexibiliteit aan de aanbieders bij het vormen van groepen waarin voorschoolse educatie wordt aangeboden. We stellen wel de eis dat een startende groep uit minimaal 8 kinderen moet bestaan waarvan gemiddeld twee kinderen met een risico op taalachterstand per locatie per jaar. Op deze manier worden middelen zo doelmatig mogelijk ingezet en worden gemengde groepen bevorderd.

⁴ Bestuurlijke afspraken tussen minister Asscher en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van mei 2016

⁵ Volgens de wet wordt 960 uur voorschoolse educatie aangeboden in een periode van anderhalf jaar (peuters tussen 2,5 en 4 jaar) in minimaal 40 weken in minimaal drie dagen van maximaal 6 uur.



3.4 Inzet op de kinderen die het nodig hebben

We willen een voorschools aanbod voor alle peuters. Niet alle kinderen zijn echter hetzelfde. Voorschoolse educatie wordt niet persé aangeboden in een aparte voorziening, maar, conform passend onderwijs, wordt extra aandacht gerealiseerd voor hen die het nodig hebben binnen een reguliere setting voor kinderopvang. Dit kan in dagopvang en in kortdurende opvang. Om focus aan te brengen in onze inzet zal de financiering met name gericht zijn op de kinderen met een risico op taalachterstand, rekening houdend met de ambitie om menging op de groepen te bevorderen..

4 Huisvesting

De soepele overgang naar het primair onderwijs benadrukt de samenwerking die er dient te zijn tussen de aanbieders van voorschoolse educatie en de basisschool. Naast de inhoudelijke vloeiende overgang naar het primair onderwijs en de samenwerking binnen bijvoorbeeld Integrale Kindcentra, kan dit ook tot uiting komen in de huisvesting van voorschoolse groepen in een schoolgebouw.

Schoolbesturen hebben er belang bij dat de kinderen die in hun school instromen een zo klein mogelijke (taal)achterstand hebben. Daarom zijn, met name in de wijken met veel kinderen met een risico op taalachterstand, in veel schoollokalen groepen voor voorschoolse educatie gevestigd.

De schoolbesturen zullen de verhuurder zijn van de lokalen voor voorschoolse educatie in hun schoolgebouw, binnen de door de gemeente gestelde kaders. Voor het verhuren van lokalen aan derden moeten schoolbesturen wel toestemming vragen aan de gemeente; als eis voor de verhuur aan een aanbieder van voorschoolse educatie zal het schoolbestuur de keuze voor die aanbieder moeten motiveren.

De gemeente heeft in de verordening onderwijshuisvesting juridische mogelijkheden om schoollokalen in te kunnen zetten voor voorschoolse educatie; in het uiterste geval kan dit door het vorderen van lokalen. Gezien de samenwerking met schoolbesturen tot nu toe op dit punt én het belang dat de schoolbesturen zelf hechten aan voorschoolse educatie, verwachten wij echter niet dat het nodig is dit uiterste middel in te zetten.

5 Sturing en partnerschap

Bij de vormgeving van voorschoolse educatie sluiten we aan bij de ontwikkelingen binnen de gemeente op het gebied van sturen, monitoren en verantwoorden op publieke waarde. Daarbij maken wij gebruik van het model Simons om de sturing en verantwoording meer dynamisch en betekenisvol in te richten. Dat betekent dat we niet alleen (financiële) kaders stellen en willen controleren of onze opdrachtnemers binnen deze kaders blijven. We willen ook voortdurend leren, met onze partners. In de komende periode kiezen we voor samenwerking met een beperkt aantal partijen als het gaat om het aanbod van voorschoolse educatie.

De basisprincipes vormen de visie op de werkwijze; de diagnostiek levert de informatie om te volgen of we binnen de kaders blijven en onze doelen realiseren. Dit wordt altijd verrijkt met interactie om hier ook duiding aan te kunnen geven. Verantwoording van het voorschoolse educatie gebeurt op deze manier zowel kwantitatief als kwalitatief. Ook worden periodiek kwalitatieve evaluaties, in de vorm van



horizontale verantwoording, gehouden. Samen met onze partners geven we deze evaluaties verder vorm.

Gezien de vele veranderingen per 1 januari 2020 zal er in ieder geval het eerste jaar een aparte monitor worden ingezet voor onder andere bereik van voorschoolse educatie. Het is van belang voor zowel gemeente als aanbieders om de oorzaken van bijvoorbeeld fluctuaties in het bereik scherp te volgen en de oorzaak te achterhalen. Op die manier kan er zo snel mogelijk waar nodig bijgestuurd worden.

6 Budgettaire kaders

Als partner voor de stad zetten we in op:

- jaarlijks bezien wat de volume- en loon- en prijsontwikkelingen zijn en wat de impact hiervan is op het budget. Hetzelfde geldt voor de impact van de groei van de stad. In principe is het uitgangspunt om loon- en prijsontwikkeling door te voeren
- meer zekerheid over de inkomsten (op langere termijn) inbouwen voor de aanbieder door de meerjarige regeling.

De financiële kaders worden (in eerste instantie) bepaald door de ontvangen middelen uit de specifieke uitkering voor het Onderwijs Achterstanden Beleid (OAB) vanuit het rijk, gemeentelijke middelen en de decentralisatie-uitkering voorschoolse voorziening peuters. De komende jaren loopt het totale onderwijsachterstanden budget terug door bezuinigingen vanuit het rijk. In onderstaande tabel is het verloop van de middelen te zien.

OAB Budget, bedragen x 1.000.000	2020	2021	2022	2023
Rijksmiddelen OAB	15,87	14,56	13,26	13,26
Gemeentefonds	2,80	2,80	2,80	2,80
Gemeentefonds Coalitieakkoord 2018-2022	2,00	2,220	2,40	2,60
Decentralisatie-uitkering voorschoolse voorziening peuters	0,57	0,57	0,57	0,57
Subtotaal	21,24	20,14	19,03	19,23

Toelichting bij tabel: Door over te gaan op de landelijke ouderbijdragetabel in plaats van de Utrechtse oudertabel wordt de afname van rijksmiddelen voor OAB deels gecompenseerd.

Alle in deze nota van uitgangspunten genoemde ontwikkelingen vragen om kritisch te kijken naar hoe de beschikbare middelen op een zo doelmatig en efficiënt mogelijke manier ingezet kunnen worden om de beoogde kwaliteit van het aanbod te realiseren. Te denken valt hierbij aan het behalen van een hogere bezettingsgraad en doelmatiger inzet van middelen als gevolg van uitbreiding naar 16 uur. Door dit soort maatregelen denken wij dat een normalisatie van het tarief mogelijk is en we tegelijkertijd recht doen aan het uitgangspunt van kwalitatief hoogwaardig aanbod.

7 Proces

Met het raadsvoorstel en de Nota van Uitgangspunten stelt u de inhoudelijke en budgettaire kaders voor de uitvoering van het beleid vast. Wij hechten er waarde aan dat het College pas besluiten over uitvoering van het beleid neemt als de definitieve kaders door de raad zijn vastgesteld. We zullen de raad over die uitvoering, waaronder het exacte subsidieplafond en uiteindelijke tariefstelling, uiteraard



Gemeente Utrecht

op de gebruikelijke wijze op de hoogte houden. Op basis van de beleidsregel, publicatie uiterlijk 1 juli 2019, zal subsidie voor het realiseren van voorschoolse educatie worden verstrekt aan een beperkt aantal aanbieders. Aanbieders kunnen tot 15 augustus 2019 reageren op de uitvraag. Uiterlijk 1 oktober 2019 zal beslist worden om een goed aanbod conform deze uitgangspuntennota in Utrecht te hebben per 2020.