

Besluit**Maatschappelijke Ontwikkeling**

Registratienummer : 2015/21948	Opgesteld door J. Niesten
Datum : 22 september 2015	:
Onderwerp: Nadere regels peuteropvang	

TOELICHTING op het Besluitformulier – Voorstel met registratienummer 2015/21426.

Besloten is

- De eerste wijziging van de Nadere Regels Sociaal Domein Alphen aan den Rijn 2015 vast te stellen per 1 januari 2016
- Financiële dekking te vinden via overheveling begrotingsposten peuterspeelzaalbeleid naar bijzondere bijstand en uitvoering Serviceplein en daarvoor bijgevoegde begrotingswijziging aan de raad voor te leggen.
- Het Serviceplein de opdracht te geven de uitvoering flexibel in te vullen.
- Junis, Shezaf en de Cliëntenadviesraad bedanken voor de door hen gegeven adviezen

Publiekssamenvatting

Op 15 september heeft het college de eerste wijziging op de Nadere Regels Sociaal Domein vastgesteld. De wijziging gaat in op 1 januari 2016 en gaat over bijzondere bijstand voor peuteropvang. Nu kunnen inwoners gebruik maken van peuterspeelplaatsen bij Junis, tegen een kleine eigen bijdrage. Dat gaat ophouden per 1 januari 2016.

De regeling is tot stand gekomen mede op basis van adviezen van de Cliëntenadviesraad, Junis en Shezaf. De nieuwe regels maken mogelijk dat ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag een bijdrage van de gemeente kunnen krijgen voor 7 uur peuteropvang per week (tijdens de schoolweken). Dit zijn bijvoorbeeld gezinnen waarbij één van de ouders werkt en de andere niet of gezinnen waarbij beide ouders niet werken en ook niet re-integreren of inburgeren (dan is er namelijk wel recht op kinderopvangtoeslag). Deze bijdrage is even hoog als de kinderopvangtoeslag zou zijn geweest. Het is echter wel zo dat ouders met een (gezamenlijk) toetsingsinkomen boven de € 33.964 (bedrag 2015) geen recht hebben op deze bijdrage, omdat bijzondere bijstand toeziet op de laagste inkomens binnen de gemeente. Ook het vermogen wordt getoetst, net als bij normale bijzondere bijstand.

Vanaf 1 december kunnen ouders voor wie dit van toepassing is bij het Serviceplein terecht voor een aanvraag. De ouders die nu al gebruik maken van peuteropvang worden geïnformeerd via de verschillende kinderopvangorganisaties binnen Alphen aan den Rijn. Daarnaast volgt tegen die tijd extra informatie via de website en de lokale kranten. Met dit besluit maakt het college mogelijk dat ouders voortaan kunnen kiezen bij welke organisatie zij hun peuteropvang willen afnemen. Dit is niet meer afhankelijk van de organisatie die subsidie krijgt van de gemeente.

Op Prinsjesdag is aangekondigd dat gemeenten extra geld krijgen om peuteropvang voor alle ouders mogelijk te maken. Op het moment dat de tweede en eerste kamer hiermee akkoord zijn, kan het zijn dat de regeling wordt gewijzigd.

Kerngegevens

Inleiding

Op 16 december 2014 is de visie op peuterspeelzaal en VVE vastgesteld door het college. In deze visie is gekozen om per 2016 niet meer een organisatie te subsidiëren voor peuteropvangplaatsen. In plaats daarvan gaat de financiering via het kind verlopen. Voor ouders die beiden werken is er recht op kinderopvangtoeslag van de belastingdienst. Voor ouders die niet onder de doelgroep van de kinderopvangtoeslag vallen (niet-werkenden en gezinnen waarbij één ouder werkt en de ander niet: kostwinners) creëert de gemeente nadere regels. Deze doelgroep noemen we de 'peuteropvang-doelgroep'. Op basis van deze regels verstrekt de gemeente bijzondere bijstand aan ouders met een lager inkomen. Met dit besluit worden deze nadere regels voorgelegd aan het college van B&W. Deze nadere regels worden onderdeel van de Nadere Regels Sociaal Domein Alphen aan den Rijn 2015.

Een deel van de peuteropvang-doelgroep, heeft ouders met voldoende inkomsten om peuteropvang volledig zelf te betalen. Een ander, groter deel van deze doelgroep heeft onvoldoende inkomsten hiervoor. Voor deze gezinnen is er per 2016 recht op bijzondere bijstand. Door het geld de kinderen zelf te laten volgen en niet de organisatie die de peuteropvang uitvoert, hebben ouders de vrije keus bij het kiezen van een peuteropvang-organisatie. Hierdoor wordt tevens recht gedaan aan de markt voor peuteropvang.

Op Prinsjesdag is aangekondigd dat gemeenten extra geld krijgen voor peuteropvang voor alleenverdieners en niet-werkenden. Daarmee beoogt het Rijk precies de doelgroep die Gemeente Alphen aan den Rijn nu ook beoogt te bereiken. Het is nog niet duidelijk wat precies de inhoud van dit voorstel gaat worden. Op het moment dat dit duidelijk is en de tweede en eerste kamer akkoord zijn, kan het zijn dat deze nadere regels moeten worden ingetrokken of aangepast.

Beoogd maatschappelijk resultaat

De ontwikkeling van kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar, die uit een financieel kwetsbaar gezin komen, maar geen vve-indicatie hebben.

Kader

- Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE)
- Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip)
- Visie Peuterspeelzaal en voorschoolse educatie (VVE) Alphen aan den Rijn, 2014/59227, vastgesteld 16 december 2014
- Nadere Regels Sociaal Domein Alphen aan den Rijn 2015
- Participatiewet, artikel 34 en 35

Argumenten

In de visie, door het college op 16 december 2014 vastgesteld, is al bepaald wie de doelgroep is voor de bedoelde inkomensondersteuning. Het college heeft met deze visie in feite op dat moment aangegeven dat peuteropvangkosten tot bijzondere, noodzakelijke kosten volgens artikel 35 lid 1 van de Participatiewet behoren. Wat nog vastgesteld moet

worden is de mate waarin de gemeente financieel bijdraagt (bedrag per uur, aantal uur per week, aantal weken). Daarnaast moet bepaald worden tot welk plafond aan inkomsten de peuteropvang-doelgroep recht krijgt op deze ondersteuning. Deze onderdelen worden vastgesteld in de Nadere Regels Sociaal Domein Alphen aan den Rijn 2015. Hiervoor wordt een paragraaf (zie bijlage) toegevoegd die specifiek voor gemeente Alphen aan den Rijn is bedoeld. De andere Rijnstreekgemeenten hebben op dit vlak ander beleid en wijzigen de regels (nog) niet.

De doelgroep van de regeling is:

Kinderen tussen 2,5 en 4 jaar,

- van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag¹ en
- die geen vve-indicatie hebben en
- die gebruik maken van een kinderopvang voor een beperkt aantal uren (peuteropvang) bij een kinderopvangorganisatie die voldoet aan de eisen van de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en dus een LRK-nummer heeft.

Aantal uren/weken:

Het college kiest voor het financieel ondersteunen van 7 uur in de week. Argument hiervoor ligt in het feit dat veel kinderopvangorganisaties de VVE en peuteropvang met elkaar zullen combineren (integratie), volgens de wettelijke eisen van integratie. VVE is wettelijk minimaal 10 uur in de week, veelal verdeeld in 3 * 3,5 uur. Normaal is om peuteropvang voor twee dagdelen in de week aan te bieden. Daarmee komen we op 2 maal 3,5 uur, is 7 uur. Peuteropvang (en VVE) worden zowel landelijk als lokaal normaliter voor 40 weken in het jaar aangeboden: tijdens de schoolweken van het primair onderwijs. Het voorstel is om hierbij aan te sluiten.

Financiële bijdrage per uur

Bij de mate van financiële ondersteuning volgen we de tabel van de Kinderopvangtoeslag. Meerdere gemeenten die eerder zijn overgestapt naar de nieuwe financieringssystematiek voor peuteropvang hebben hier ook voor gekozen. Het is een logische keuze vanuit de redenering dat we als gemeente hetzelfde mogelijk willen maken als de belastingdienst. Daar waar de belastingdienst een doelgroep niet bereikt, door zich alleen op de werkenden te richten, richt de gemeente zich op de doelgroep van niet werkenden en kostwinners (gezinnen waarbij één van de ouders werkt en de ander niet). Deze systematiek is eenvoudig uit te voeren. De bedragen worden jaarlijks via een algemene maatregel van bestuur, volgens de Wet Kinderopvangtoeslag en Kwaliteitseisen Peuterspeelzalen (artikel 1.8 en 1.9) vastgesteld.

Omdat we ons als gemeente richten op inwoners die door een relatief laag inkomen zelf de peuteropvang niet of minder snel kunnen betalen, stellen we wel een plafond in. De belastingdienst hanteert namelijk geen plafond, waardoor ook gezinnen met hoge inkomens nog een bijdrage ontvangen. Het plafond voor de bijzondere bijstand is het maximum bedrag aan gezamenlijk toetsingsinkomen in de 14^e trede van de tabel kinderopvangtoeslag van de belastingdienst (volgens de algemene maatregel van bestuur). Dit bedrag is in 2015 € 33.964.

¹ Recht op kinderopvangtoeslag is er als beide ouders of de alleenstaande ouder werkt, studeert of een traject om werk te vinden volgt. Of als deze verplicht een inburgeringscursus volgt bij een gecertificeerde instelling.

Binnen het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid hanteren we als inkomensplafond normaliter 110% van de bijstandsnorm. Bij de collectieve zorgverzekering wijken we hier van af door op 130% van de bijstandsnorm te gaan zitten als plafond. Met het huidige voorstel voor bijzondere bijstand voor peuteropvang, wijken we van deze huidige algemene lijn af. Dit beargumenteren we op de volgende manier:

We willen een toegankelijke voorziening voor de doelgroep die nu al gebruik maakt van peuteropvang. Dit zijn veel gezinnen met lagere inkomens, onder het modale inkomen, maar boven de bijstandsnorm. Uit gegevens van onze huidige aanbieder peuterspeelzalen, blijkt dat veel ouders een toetsingsinkomen hebben die boven de 130% van de bijstandsnorm uitkomt. Deze ouders zullen echter als eerste op peuteropvang gaan bezuinigen op het moment dat zij zelf de volledige kosten moeten betalen (minimaal € 160 per maand). Het is niet de bedoeling van deze regeling dat deze doelgroep buiten de boot valt. Het gaat hier namelijk niet om een bezuiniging. Het gaat om een verandering in de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Juist onder deze inwoners ligt verborgen armoede op de loer doordat zij overal net buiten kunnen vallen (armoedeval) en de kosten voor peuteropvang dan relatief hoog zijn. De kinderen voor wie we de doorgaande leer/ontwikkellijn willen waarborgen, moeten hier niet de dupe van worden.

De uitbetaling van de bijzondere bijstand zal rechtstreeks naar de kinderopvangorganisatie gaan. Dit past bij de wijze waarop dit nu ook op het Serviceplein wordt uitgevoerd bij de doelgroepouders. Op die manier zorgen we dat de middelen daar terecht komen, waar ze terecht moeten komen, in het belang van het kind. Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande die aangeven dat de Belastingdienst eveneens voornemens is de kinderopvangtoeslag voortaan direct aan de kinderopvangorganisatie over te maken.

Participatie

We hebben advies gevraagd aan:

- de Cliëntenadviesraad
- Shezaf
- Tuinhuis
- Kern Kinderopvang
- Junis (SPB/SPR/SPA)
- Peuterspeelzaal Nijntje (Scope)

Met de genoemde kinderopvangorganisaties is afgelopen periode meermaals contact geweest over de beleidswijzigingen en de wijzigingen hebben invloed op de bedrijfsvoering van deze organisaties. Vandaar dat ook zij geraadpleegd werden.

Drie organisaties hebben gereageerd op het verzoek. Hieronder een korte toelichting van hun advies. Deze organisatie krijgen een reactiebrief hierop.

Cliëntenadviesraad:

De Cliëntenadviesraad stemt in met het voorstel. De raad heeft wel nog een aantal vragen en suggesties voor de nadere regels (heeft te maken met leesbaarheid voor de doelgroep). De suggesties zijn grotendeels overgenomen en de vragen worden beantwoord via de reactiebrief.

Shezaf:

Shezaf is een christelijke kinderopvangorganisatie die ook VVE aanbiedt vanuit eigen middelen. Shezaf geeft aan het voorstel te steunen en het een positieve ontwikkeling te

vinden dat het geld het kind gaat volgen in plaats van de organisatie. Zij kunnen zelfs in augustus al beginnen met een aanbod voor peuteropvang. In de reactiebrief aan Shezaf maken we hen er attent op dat de nadere regels pas per januari 2016 ingaan, omdat de financiering nu nog via subsidie aan Junis verloopt. Shezaf geeft aan het geschatte uurtarief (€ 7), het aantal uren en weken waarvoor de gemeente bijdraagt een prima voorstel te vinden. Zelf gaan ze de peuteropvang dan ook op deze manier aanbieden.

Shezaf adviseert om de doelgroep van deze nadere regels goed te omschrijven. Dit is direct in dit besluit opgenomen en in de toelichting op de nadere regels die nog niet eerder verspreid was. Daarnaast vraagt Shezaf waarom de gemeente de peuteropvang op een andere manier financiert dan de VVE. In de reactiebrief aan Shezaf leggen we dit uit aan de hand van de visie Peuteropvang en VVE die in december 2014 door het college is vastgesteld.

Junis:

Junis is de kinderopvangorganisatie die via drie aparte stichtingen nu de peuteropvang uitvoert, met gemeentelijke middelen (subsidie). De subsidierelatie met Junis is opgezegd per januari 2016. Junis heeft een drietal adviezen aan de gemeente:

1. verbreed de doelgroep naar kinderen vanaf de 2 jaar in plaats van 2,5 jaar.
2. Verhoog het plafond tot waar ouders een gemeentelijke bijdrage kunnen krijgen.
3. Pas de berekening van de gevolgen voor de doelgroep aan en bepaal of de regeling dan nog toereikend is.

Ad 1. Junis geeft in het advies aan dat de gemeente de doelgroep verkleint, aangezien zij zich op dit moment richten op kinderen vanaf 2 jaar. De productsubsidie aan Junis wordt echter gegeven met de bedoeling kinderen vanaf 2,5 jaar een peuterspeelzaalplek te geven. We gaan met deze nadere regels uit van de gemeentelijke lijn en niet van de lijn die deze individuele organisatie heeft gekozen. De financiën zijn hierop ook afgestemd. Het voorstel is daarom om dit advies niet over te nemen.

Ad 2. Junis geeft aan dat zij inschatten dat het inkomen van de meeste ouders boven het plafond van de gemeente ligt. Het is niet duidelijk waarop deze inschatting is gebaseerd, aangezien Junis geen inzicht heeft in de inkomstengegevens van deze ouders. Onze verwachting is dat de meeste ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag eerdere in de lagere inkomenscategorieën vallen dan in de hogere. Het plafond verhogen puur op basis van inschattingen van de adviesgever adviseren we nu niet. In plaats daarvan voegen we aan het besluit toe om deze regeling na één jaar te evalueren met als doel na te gaan of niet teveel kinderen buiten de boot vallen.

Ad 3. De eerste berekeningen van de gemeente zijn volgens het advies van Junis niet volledig juist. Er is uitgegaan van een tarief van € 7 dat bij peuteropvang in andere gemeenten wordt gerekend. Daar is geen rekening mee gehouden dat dit tarief door de betreffende organisaties is berekend op basis van extra subsidie van de betreffende gemeenten. In onze berekening moet daar dus rekening mee worden gehouden. In dit voorstel staat direct de juiste berekening op basis van het gemiddelde tarief (niet afgerond) van Junis. De uitkomst hiervan is dat nog steeds de meeste ouders er op vooruit zullen gaan. Alleen voor de Boskoopse ouders die meer richting het plafond gaan wat betreft inkomsten, zullen er iets op achteruit gaan, omdat Junis in Boskoop het laagste tarief voor peuteropvang hanteert in vergelijking met de overige kernen. Aangezien Shezaf daarnaast heeft aangegeven een tarief van € 7 te gaan hanteren, is er op dit moment geen reden om de nadere regels aan te passen.

Financiële consequenties

Om de financiële gevolgen in beeld te brengen is rekening gehouden met het bedrag dat door het Rijk uit het gemeentefonds teruggenomen zal worden op het moment dat, per 2017, de kinderopvangtoeslagsystematiek voor heel Nederland ook van toepassing zal zijn op de peuteropvang. Volgens berekeningen van Buitenhek² is dat € 220.000.

Op dit moment is € 537.572 (66500200/4241100 en 66500106/424100) beschikbaar binnen de gemeentelijke begroting voor peuterspeelzaalwerk. Houden we € 220.000 apart voor eventuele terugbetaling aan het Rijk (uitname uit gemeentefonds) per 2018, dan blijft structureel een bedrag van € 317.572 beschikbaar. Dit bedrag verschuiven we binnen Programma 1 naar de post bijzondere bijstand (66140100/423170) en de post uitvoering Serviceplein (66101500/300100). Omdat dit een nieuwe en structurele taak is voor het Serviceplein, is het noodzakelijk ruimte te geven aan de uitvoering hiervoor. Zeker in het begin zal dit meer tijd kosten, om de taak eigen te maken. Het Serviceplein zal niet in vaste formatie groeien, maar de middelen gebruiken om op een flexibele manier invulling aan de uitvoering te geven. Een begrotingswijziging is bijgevoegd, omdat het om een verschuiving van posten binnen Programma 1 gaat.

Gemeentelijke middelen peuterspeelzaalwerk	€ 537.572
Verwachte terugname door het Rijk	<u>€ 220.000 -/-</u>
	€ 317.572

Kosten uitvoering	€ 39.272 -/-
Overheveling naar post Bijzondere Bijstand	<u>€ 278.300 -/-</u>

0

Het bedrag van € 278.300 is ruim voldoende om in de aanvragen te voorzien volgens de tabel van de kinderopvangtoeslag. Dit is berekend op basis van het huidige aantal kinderen dat van de peuterspeelzaal gebruik maakt, geen VVE-indicatie heeft en waarschijnlijk geen recht heeft op kinderopvangtoeslag (160 kinderen). Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het totale budget bijzondere bijstand dat door deze aanvulling hoger wordt. Dit lost dus niet het huidige tekort op de bijzondere bijstand op.

Wijzigingen vanuit het Rijk met financiële impact

Op Prinsjesdag heeft het ministerie aangekondigd de kinderopvangtoeslag te verhogen. In de praktijk betekent dit waarschijnlijk een verhoging van de toeslag met 5%. Dat betekent voor de gemeente ook hogere kosten voor de uitvoering van deze nadere regels. In 2016 en 2017 hebben we als gemeente nog een buffer achter de hand, vanwege de verwachte terugname door het Rijk die pas per 2018 plaats zal vinden. Indien nodig kan hiermee incidenteel de middelen voor de bijzondere bijstand aangevuld worden.

Daarnaast is aangegeven dat gemeenten geld gaan krijgen, zodat elke peuter naar peuteropvang kan gaan. Het is nog niet duidelijk per wanneer deze wijziging in gaat en op welke manier dat zijn beslag gaat krijgen. Het voorstel is nu om de nadere regels zoals nu

² Buitenhek is een adviesbureau gespecialiseerd in kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs.

geformuleerd vast te stellen. De regels kunnen bijgesteld worden op het moment dat de wijzigingen vanuit het ministerie helder zijn en vastgesteld zijn door eerste en tweede kamer. Mogelijk betekent dit het weglaten van het plafond op dat moment.

Financiële consequenties voor de huidige doelgroep

Om de financiële gevolgen voor de huidige doelgroep in te schatten, is informatie nodig over het tarief voor peuteropvang. Hiervoor is gebruik gemaakt van het landelijke onderzoek van Buitenhek³. In dit onderzoek zijn gegevens van gemeenten vergeleken die al eerder de overstap naar de kinderopvangtoeslag-systeematie maakten voor peuteropvang. Het gemiddelde tarief van 7 onderzochte gemeenten (Deventer, Eindhoven, Enschede, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Nederweert en Nijmegen) lag in 2014 op € 7,78⁴. Op basis van dit tarief betaalt elke ouder het verschil tussen dit tarief en de norm kinderopvangtoeslag (Wkkg). Dat is € 7,78 minus € 6,84. Daarnaast betaalt de ouder de eigen bijdrage volgens de tabel kinderopvangtoeslag. De eigen bijdrage per uur voor de allerlaagste inkomens bedraagt € 0,80 voor het eerste kind. Daarmee komen de kosten voor deze ouders dan op € 1,58 per uur. Dit is lager dan de eigen bijdrage die nu betaald moet worden aan de huidige stichtingen die voor peuterspeelzaalwerk worden gesubsidieerd (vanaf € 1,97 per uur, per stichting verschillend).

De kosten per kind (voor het eerste kind, het tweede kind is goedkoper), lopen daarmee, afhankelijk van het inkomen, op vanaf € 20,65 per maand. Bij een toetsingsinkomen van € 33.964 (plafond) is dit € 2,38 per uur. Ook deze kosten zijn voor ouders lager dan de huidige eigen bijdrage (behalve voor inwoners van de kern Boskoop die nu € 1,97 betalen per uur).

De uiteindelijke eigen bijdrage is afhankelijk van de lokale tarieven voor peuteropvang en de marktwerking die lokaal kan ontstaan op dit vlak. Ouders kunnen zelf bepalen voor welke kinderopvangorganisatie zij kiezen.

Realisatie

Informeren cliëntenraad en kinderopvangorganisaties

Publicatie week in beeld, volgens Awb

Cliëntenadviesraad, Shezaf en Junis bedanken voor adviezen

³ Peuterspeelzaalwerk NL: Facts & Figures 2014, Feitenonderzoek ter voorbereiding op "een beter basis voor peuters", in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang. Juni 2014, Buitenhek Management en Consult

⁴ Volgens berekeningen Junis op basis van rapport van Buitenhek bij voetnoot 3 genoemd.